Das Recht der Beschwerde in Württemberg,

eine rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Studie.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftl. Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Kurt Schmid
Referendar aus Stuttgart.

Urach (Württbg.)
Druck der Fr. Bühlerschen Buchdruckerei / Inh. Dr. Otto Weise
1937

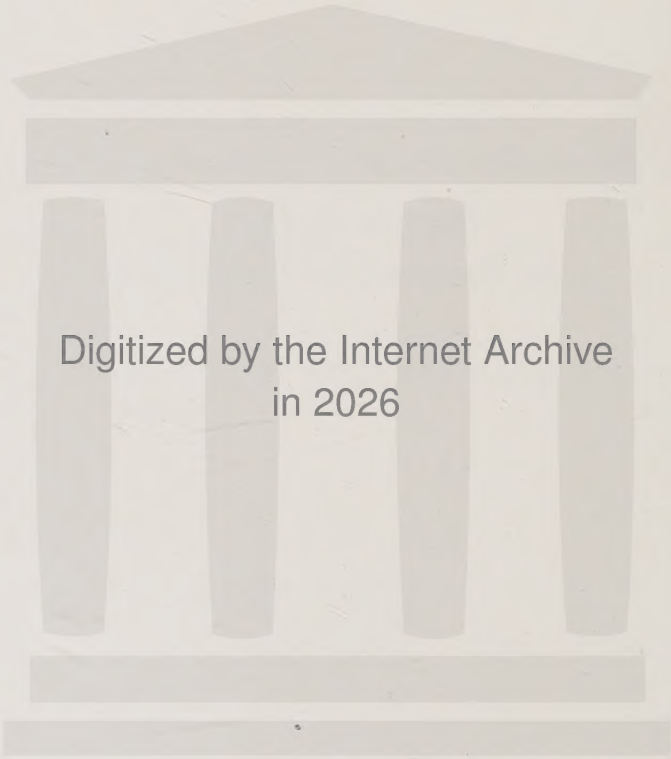
Zum Druck genehmigt von der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Tübingen

Dekan: Professor Dr. Kreiler
Berichterstatter: Professor Dr. v. Köhler.

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Dezember 1936.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meiner Mutter
in Dankbarkeit gewidmet


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549602_0094

Abkürzungen.

DGO. = Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935.

EWVRO. = Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg (Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931; Ergänzungsband, Stuttgart 1936.

EWVVG. = Entwurf eines (Württ.) Verwaltungsverfahrensgesetzes (Anhang zur Ausgabe des EWVRO.).

Gem.O. = Die Württembergische Gemeindeordnung vom 28. 7. 1906 bezw. 19. 3. 1930 und:

Bez.O. = Die Württembergische Bezirksordnung vom 28. 7. 1906.

GS. = Gesetzessammlung.

LVG. = Preußisches Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 6. 1883.

LVO. = Landesverwaltungsordnung für Thüringen vom 10. 6. 1926 (Gesetzessammlung S. 77) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 7. 1930 (GS. S. 123).

OVG. = Preußisches bezw. Thüringisches Oberverwaltungsgericht.

PVG. = Preußisches Gesetz über die Polizeiverwaltung v. 1. 6. 1931.

RAO. = Reichsabgabenordnung vom 22. 5. 1931.

Reg.Bl. = Regierungsblatt.

RFH. = Reichsfinanzhof.

R.Bl. I = Reichsgesetzblatt Teil I.

Verh. d. K. d. A. (St.) = Verhandlungen der (Württ.) Kammer der Abgeordneten (Standesherrn); Prot. Bd. = Protokollband; Beil.Bd. = Beilagen Band; Abt. = Abteilung.

VGH. = (Württ.) Verwaltungsgerichtshof.

VRG. = (Württ.) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege v. 16. 12. 1876.

VU. = Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg bezw. des freien Volksstaats Württemberg (Württ. Verfassung vom 25. 9. 1819 bezw. 1919).

WüRV. = Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung (seit 1931 Württ. Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, zit. WüRV.).

WV. = Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (Weimarer Verfassung).

Zust.G. = Preußisches Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. 8. 1883.

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung 1

1. Teil

Die geschichtliche Entwicklung des Beschwerderechts in Württemberg 2

1. Abschnitt: Von der Grafschaft Württemberg bis zur Begründung der konstitutionellen Monarchie durch die Verfassung vom 25. September 1819 2

§ 2. Die Beschwerde in der ständischen Verfassung 2
§ 3. Die Zeit der unbeschränkten Regierungsgewalt 7

2. Abschnitt: Das Beschwerderecht nach der Verfassung vom 25. September 1819 und seine Entwicklung von 1819 bis 1876 12

§ 4. Das Recht der Beschwerde bei den Staatsbehörden 12
§ 5. Die Beschwerde an die Ständeversammlung 16
§ 6. Der Rekurs an den Geheimen Rat 22
§ 7. Die weitere Gestaltung des Beschwerderechts durch die Sondergesetzgebung 26
§ 8. Die Rechtsnatur der in den §§ 36, 37 der Verfassungsurkunde geregelten Beschwerde (der allgemeinen Verfassungsbeschwerde) 30

3. Abschnitt: Von der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz bis zum nationalsozialistischen Rechtsstaat (1876—1936) 36

§ 9. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und deren Einführung in Württemberg durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Dezember 1876 36
§ 10. Die Weiterbildung der Beschwerderechts bis zum Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1931 42
§ 11. Die neueste Zeit 46

2. Teil

Das geltende Recht der Beschwerde in Württemberg im Vergleich mit dem preußischen und dem thüringischen Recht 51

Vorbemerkung 51

1. Abschnitt: Das württembergische Recht 52

§ 12. Die Dienstaufsichtsbeschwerde 52
§ 13. Die förmliche Beschwerde 55
§ 14. Die Rechtsbeschwerde des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, insbesondere im Vergleich mit der Rechtsbeschwerde der Reichsabgabenordnung 63

2. Abschnitt: Das preußische Recht 77

§ 15. Allgemeines 77
§ 16. Die förmliche Beschwerde 81
§ 17. Die Verwaltungsklage 87
§ 18. Die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen im Besonderen 92

3. Abschnitt: Das thüringische Recht 97

§ 19. Die Rechtsbehelfe der Landesverwaltungsordnung (förmliche Beschwerde, Anfechtungsklage und Rechtsbeschwerde) 97

Schlußbetrachtung 104

§ 1.

Einleitung.

Das Wort Beschwerde findet sich als Ausdruck für verschiedenerlei Arten von Rechtsbehelfen in den verschiedensten Gesetzen prozeß- oder verwaltungsrechtlichen Inhalts. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf eine Darstellung des Rechts der Beschwerde gegenüber dem Verhalten der öffentlichen Verwaltung, insbesondere ihren Verfügungen und sonstigen Maßnahmen; auf die Beschwerde im Verfahren der ordentlichen Gerichte, die in den Verfahrensgesetzen geregelt ist, soll hier nicht eingegangen werden.

Die Befugnis, im Verwaltungsweg Abhilfe durch die höhere Behörde gegen einen Nachteil zu erwirken, der dem Einzelnen durch das Verhalten der Verwaltung erwachsen ist, ist im Grunde so natürlich, daß sie in keinem Staat verweigert oder auch entbehrt werden kann. Selbst bei der besten Gesetzgebung und Verwaltungsorganisation werden sich Mißgriffe und rechtswidrige Handlungen der Verwaltungsbehörden nicht verhindern lassen; auch wird es selbst bei der strengsten Aufsicht vielfach nicht möglich sein, daß die Aufsichtsbehörde, insbesondere die Regierung, ohne von dem in seinen Rechten oder Interessen verletzten Volksgenossen angegangen zu sein, von den unteren Organen begangene Fehler entdeckt und wiedergutgemacht. Der Einzelne muß daher Mittel haben, die ihn vor Uebergriffen der Verwaltung schützen. Solche Schutzmittel hat es je nach der herrschenden Staatsauffassung in bestimmten Zeitabschnitten in mehr oder weniger beschränktem oder unbeschränktem Maße gegeben, so daß man sagen kann, daß sich im Beschwerderecht als dem Hauptschutzmittel des Einzelnen der Verfassungszustand eines Staates und damit auch die Staatsauffassung eines Volkes widerspiegeln.

Es gab aber vielleicht kein deutsches Land, in dem von dem Beschwerderecht ein so umfassender Gebrauch gemacht werden konnte und gemacht wurde wie in Württemberg. Nicht mit Unrecht sprach man daher von Württemberg als dem „klassischen Land der Beschwerde". Der Grund hiefür liegt einmal in der in dem schwäbischen Volkscharakter begründeten Beschwerdelust, d. h. seiner Neigung, auch gegenüber den staatlichen Behörden auf seinem wirklichen oder vermeintlichen Recht zu bestehen[1] und dann in der ganzen Entwicklung des württembergischen Staats- und Verwaltungsrechts überhaupt.

Das Recht der Beschwerde in Württemberg hat in seiner geschichtlichen Entwicklung vom Ständestaat bis zum national-

[1] Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 366.

sozialistischen Rechtsstaat und in seinen Besonderheiten gegenüber den Rechtsordnungen anderer deutscher Länder und des Reichs eine zusammenhängende Darstellung noch nicht erfahren. Die vorliegende Untersuchung hat sich zur Aufgabe gemacht, in einer rechtsgeschichtlichen Betrachtung die Beschwerde, ihr Wesen und ihre Erscheinungsformen, wie sie sich von den ersten Anfängen des Landes Württemberg bis zur neuesten Zeit entwickelt haben, darzustellen sowie in einer rechtsvergleichenden Betrachtung das geltende Recht der Beschwerde in Württemberg und die Unterschiede, die es gegenüber außerwürttembergischem Recht aufweist, darzulegen, wobei zum Vergleich insbesondere das preußische und thüringische Recht und die Rechtsbeschwerde der Reichsabgabenordnung herangezogen werden und abschließend auf die Gestaltung des Beschwerderechts im nationalsozialistischen Staat eingegangen wird.

---

1. Teil.

Die geschichtliche Entwicklung des Beschwerderechts in Württemberg.

1. Abschnitt:

Von der Grafschaft Württemberg bis zur Begründung der konstitutionellen Monarchie durch die Verfassung vom 25. September 1819.

§ 2.

Die Beschwerde in der ständischen Verfassung.

Da die Entwicklung des Beschwerderechts mit derjenigen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts naturgemäß eng verbunden ist, so ist im folgenden, soweit es erforderlich erscheint, auch in gedrängter Uebersicht auf die Gestaltung des öffentlichen Rechts der damaligen Zeit in Württemberg überhaupt einzugehen.

I. Die Zeit der Grafen.

Die zusammenhängende Geschichte des Landes Württemberg [2] beginnt mit dem Grafen Ulrich I. (1238 oder 1241). Schon unter seiner und seiner nächsten Nachfolger Regierung begann sich all-

[2] Vgl. hierüber Fricker u. v. Gessler: Geschichte S. 15 ff.; Gaupp, Das Staatsrecht S. 1 ff.; Goez, Das Staatsrecht S. 1—12; Reyscher, Ges.S. I Seite 78 ff.

mählich in Württemberg die sog. landständische Verfassung zu bilden, deren Name daher rührt, daß die Rechte des Regenten durch die Mitwirkung der Stände[3] (Prälaten, Ritterschaft und Landschaft) an der Regierung beschränkt waren. Um ihre Aufgaben und Unternehmungen durchführen zu können, benötigten und suchten nämlich die Grafen — zumal bei der Unsicherheit der staatlichen Rechtsordnung und der Schwäche der kaiserlichen Macht — dauernd die Unterstützung der Stände.[4] Diese bedangen sich aber jeweils ihre Rechte aus, indem sie die Gewährung ihrer — meist finanziellen — Hilfe von der Erfüllung bestimmter Bedingungen und Forderungen abhängig machten. Auf diese Weise bildeten sich dann langsam die ständischen Rechte aus.

Der erste sichtbare Ausdruck der ständischen Tätigkeit ist der Landtag zu Leonberg vom Jahre 1457, auf welchem Graf Ulrich versprach, mit Rat der Ritterschaft, Prälaten und Landschaft zu regieren. Als Ulrich dann im Jahre 1459 in Schwierigkeiten kam und die Landschaft um Unterstützung anging, führte diese unter Erinnerung an sein im Jahr 1457 gegebenes Versprechen darüber Beschwerde, daß er nicht „durch die edlen, geborenen und ehrbaren Räte der Ritterschaft" regiere, und forderte ihn auf, zu einem „der gemeinen Ritterschaft, der Prälaten und Landschaft Nutzen" dies zu tun. Dies ist die erste nachweisbare Ausübung des Beschwerderechts durch die Landschaft[5].

Von einem eigentlichen Beschwerderecht des Einzelnen gegenüber dem Grafen konnte indes zu dieser Zeit noch keine Rede sein. Die Beschwerden der Untertanen wurden wohl von den Ständen „gesammelt" und auf den Landtagen dem Regenten vorgetragen: dieses Verfahren war aber damals noch wenig wirksam, da das vertragliche Verhältnis[6] zwischen Regent und den Ständen noch keiner festen gesetzlichen Regelung unterworfen war (die Landtage wurden überdies erst etwa seit der Mitte des 15. Jahrhunderts, also ausgangs der Grafenzeit abgehalten). Zu voller Wirksamkeit gelangte das Verfahren vielmehr erst in der Herzogszeit, während allerdings der Keim zu dem späteren umfassenden allgemeinen Beschwerderecht der Staatsbürger schon zur Zeit der Grafenherrschaft sich bildete.

---

[3] Die Gruppierung des Volkes in die 3 Stände der Prälaten, Ritterschaft und Landschaft (Städte und Aemter) hatte sich z. Z. des Abschlusses der sog. Familien- oder Hausverträge, die unter Mitwirkung der Stände zustande kamen und die die wichtigsten Quellen des öffentl. Rechts der damaligen Zeit darstellten, vollzogen.

[4] Vgl. Gaupp, Das Staatsrecht S. 4.

[5] vgl. Schneider S. 343 ff., Wintterlin, Die Anfänge der landständischen Verfassung S. 329 ff.

[6] vgl. unten Ziff. III.

II. Die Zeit des Herzogtums.

Durch Kaiser Maximilian I. wurde im Jahre 1495 auf dem Wormser Reichstag das Land Württemberg zum Herzogtum erklärt. Die nun folgende Regierungszeit der Herzöge brachte eine weitere Beschränkung der Rechte des Regenten zu Gunsten der Stände. Zunächst wurden durch die sogenannte 2. Regimentsordnung vom 14. 6. 1498[7] die gegen Herzog Eberhard II. (d. J.) vorgebrachten Beschwerden des Landes beseitigt, die ihren Grund in der Regierungstätigkeit des Herzogs hatten, der eine Beschränkung der Regierunggewalt nicht anerkennen wollte, wodurch jene nach der materiellen Seite eigentlich zur 1. württ. V.U. wurde.[8] 16 Jahre später, am 8. 7. 1514, schlossen Herzog Ulrich und die Stände (die Prälaten und die Landschaft)[9] den Tübinger Vertrag, der die Entwicklung der ständischen Verfassung zum Abschluß brachte und zugleich die Verfassungsgrundlage des Landes bis zum Jahre 1805 bildete. Gegenstand der Verhandlungen, die dem Vertragsabschluß vorausgingen, waren in der Hauptsache, wie üblicherweise auf den Landtagen, die finanziellen Forderungen des Herzogs einerseits und die Forderungen der Stände auf Abstellung der Beschwerden des Landes andererseits; so übergaben die Stände auf dem Tübinger Landtag dem Herzog nicht weniger als 32 Bitten und Beschwerden des Landes.[10] Die letzteren wurden dann in der Hauptsache im sogenannten Tübinger Nebenabschied geregelt. Im übrigen bildeten insbesondere das Steuerbewilligungsrecht und das Recht der Zustimmung zu den Gesetzen als die wichtigsten Rechte der Stände den Hauptinhalt des Tübinger Vertrags, den man nicht mit Unrecht als die Magna Charta der württ. Freiheiten bezeichnete.[11] Von größter Bedeutung für die Untertanen war auch die in den Vertrag (am Ende) aufgenommene Bestimmung, daß jeder neue Regent die Rechte und Freiheiten der Untertanen zu beschwören und erst dann das gesamte Land dem Regenten die Erbhuldigung d. h. den Eid der Treue zu leisten habe.[12]

Dieses durch den Tübinger Vertrag geschaffene Verhältnis zwischen Regent und Untertanen bestand fast unverändert bis zur Beseitigung der ständischen Verfassung im Jahre 1805 fort.

---

[7] abgedruckt bei Reyscher G.S. II S. 21 ff.

[8] vgl. Fricker-Gessler, Geschichte S. 79.

[9] Die Schwäb. Ritterschaft war beim Abschluß dieses Vertrags nicht mehr vertreten, da sie um die Wende des 15. zum 16. Jahrhundert die Reichsunmittelbarkeit erlangt hatte; vgl. Gaupp, Das Staatsrecht S. 4; v. Mohl, Das Staatsrecht S. 5.

[10] vgl. Reyscher, GS. I S. 267 ff.

[11] Gaupp, Das Staatsrecht S. 4.

[12] vgl. Reyscher, GS. I S. 281 und 285.

Wiederholte Versuche der Herzöge, die ständischen Rechte zu beseitigen, scheiterten immer wieder an dem Widerstand der Stände, die sich manchmal sogar mit Klagen an den Kaiser oder den Reichshofrat wandten. Die Streitigkeiten endeten dann meist mit einer erneuten Bestätigung oder Wiederherstellung der landschaftlichen Freiheiten und Abstellung der Beschwerden durch den Herzog. (Vgl. z. B. den Landtagsabschied v. 15. 4. 1608 und den sog. Ausschußstaat vom 16. 12. 1638.[13] In dem letzteren kommt auch klar das Beschwerderecht der Stände zum Ausdruck: Darnach hatten nämlich die ständischen Ausschüsse, die als ständige Organe der Landschaft seit etwa 1520 bestanden, das Recht und die Pflicht — wenn die Stände nicht versammelt waren — die ihnen schriftlich vorgetragenen Beschwerden der Städte und Aemter dem Herzog vorzulegen und auf deren Abstellung zu dringen.

Die letzte Bestätigung der altwürttembergischen Verfassung war der Erbvergleich vom 2. 3. 1770, der zwischen Herzog Karl Eugen und den Ständen abgeschlossen wurde. Durch diesen Vertrag wurden die Landesverträge, Land- und Ausschußtagsabschiede sowie „das alte Herkommen" nebst den daraus fließenden Rechten und Freiheiten nochmals anerkannt und bekräftigt.[14] Auch in ihnen wurde eine Reihe von Beschwerden (insgesamt 9 sog. gravamina) der Stände beseitigt, die sich gegen die bisherige Regierungsweise Herzogs Karl Eugen richteten und fast das gesamte Gebiet der Verfassung betrafen. So sollte der Herzog u. a. jede Angelegenheit der Entscheidung der verfassungsmäßig dafür bestimmten Behörde überlassen und nicht unmittelbar verfügen oder anderswohin verweisen; allgemeine oder besondere unmittelbare Befehle des Herzogs sollten der Landesverfassung, den Rechten Dritter unnachteilig sein; Beschwerden in dieser Beziehung sollte mildestes Gehör gegeben und sie abgestellt werden.[15] — Der Erbvergleich stellte im Uebrigen nichts anderes als eine Kodifikation des gesamten damals in Württemberg geltenden Rechts dar. Mit dem Erbvergleich schloß die Geschichte der ständischen Verfassung und damit auch diejenige des Beschwerderechts in dieser Verfassung im wesentlichen ab.

III. Wenn wir nun rückblickend die Entwicklung des Beschwerderechts in der ständischen Verfassung im einzelnen betrachten, so ergibt sich folgendes Bild:

Der Regent und die Stände standen sich als Parteien gegenüber, die ihre gegenseitigen Beziehungen durch Vertrag regelten.

---

[13] vgl. Reyscher II S. 353.

[14] vgl. § 1 Kap. I des Erbvergleichs, Reyscher I S. 418 ff.

[15] vgl. die §§ 1—3 des II. „Gravamens" des Erbvergleichs; Fricker-Gessler S. 114.

Die Rechte der Stände und Untertanen waren nicht in einer Verfassungsurkunde vereinigt, sondern vielmehr in zahlreichen Urkunden zerstreut, die in ihrer Gesamtheit die ständische Verfassung darstellten. Von den Ständen wurde eine wirksame Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der gesamten Verwaltung insbesondere dadurch ausgeübt, daß sie die an sie gebrachten Beschwerden der Untertanen sammelten und von deren Abstellung dann ihre Zustimmung zu den Gesetzen und die Steuerverwilligung abhängig machten. Da nun diese beiden Grundrechte in der „Verfassung" ausdrücklich verbrieft waren, so ergab sich aus deren durch dieses Verfahren gewährleisteten Wirksamkeit auch die Anerkennung eines Beschwerderechts des einzelnen Untertanen, das, wenn es auch in der Landesverfassung nicht audrücklich als ein dem Einzelnen zustehendes Recht gewährleistet war, so doch als gegeben vorausgesetzt wurde: Das Recht der Beschwerdeführung bei den Verwaltungsbehörden und den Ständen galt als allgemeines unbestrittenes Recht eines jeden Untertanen. Jeder Untertan konnte über Maßnahmen der Verwaltungsbehörden bei diesen Beschwerde führen und sie, falls ihr nicht abgeholfen wurde, den Ständen übergeben, die dann ihrerseits zu den verschiedensten Druckmitteln gegenüber dem Regenten greifen konnten und griffen, um eine Abstellung der Beschwerden zu erzielen. Die obersten Verwaltungsbehörden wiederum waren aus Gründen ihrer Verantwortlichkeit gegenüber den Ständen darauf bedacht, daß die unteren Organe nach Recht und Gesetz verfuhren, um somit von vornherein Rechtsverletzungen durch dieselben und damit insoweit Beschwerden der Untertanen bezw. der Stände zu unterbinden.[16] Auf diese Weise gelangte die Beschwerde in der Herzogszeit zu großer Wirksamkeit und infolgedessen wurde von ihr auch sehr häufig Gebrauch gemacht. Ein eigentliches Schutzmittel im heutigen Sinne war sie jedoch nicht, da ihr hiezu die eigentlichen Merkmale wie Fristgebundenheit, Anspruch des Beschwerdeführers auf Bescheid usw. fehlten.[17]. Sie war vielmehr auf Grund des Steuerverwilligungsrechts ein politisches Machtmittel in der Hand der Stände.

Neben der Beschwerde konnten die Untertanen außerdem in hoheitsrechtlichen Sachen gegen den Landesherrn Klage bei den Reichsgerichten und den sog. Austrägalgerichten d. h. den Landesschiedsgerichten erheben (bei den ersteren in der Regel nur bei groben Verfassungs- und Rechtsverletzungen, letztere unterstanden als erste Instanz den Reichsgerichten). Durch dieses Rechtsmittel wurde die ständische Verfassung wiederholt vor der Ge-

[16] vgl Bühler, Die Zuständigkeit S. 19.
[17] vgl. u. die §§ 12 und 13.

fahr der Beseitigung gerettet; so kam z. B. der Erbvergleich von 1770 nur durch das Eingreifen des von den Ständen angerufenen Reichshofrats zustande.

Nach dem Vorgetragenen kommen wir zu dem Ergebnis, daß es mit dem Schutz der Rechte des Untertanen gegenüber der öffentlichen Verwaltung in der altwürttembergischen ständischen Verfassung im ganzen nicht schlecht bestellt war,[18] daß insbesondere die Beschwerde als das gebräuchlichste Schutzmittel geradezu einen wesentlichen Bestandteil dieser Verfassung bildete und damit ein wirksames Kontrollmittel gegenüber den Verwaltungsbehörden darstellte.

§ 3.

Die Zeit der unbeschränkten Regierungsgewalt.

I. Durch den Preßburger Frieden vom 26. 12. 1805 erhielt Kurfürst Friedrich die Königswürde und die volle Unabhängigkeit.[19] Das in Württemberg bestehende Landesrecht wurde dadurch an sich nicht berührt, der König faßte jedoch die erlangte Souveränität als volle Unabhängigkeit auch nach innen auf und beseitigte gewaltsam am 30. 12. 1805 die ständische Verfassung.

Württemberg war damit zur absoluten Monarchie geworden. Eine förmliche Aufhebung der ständischen Verfassung erfolgte zwar nicht, jedoch wurden den Rechten der Stände und Untertanen die Grundlage entzogen: die ständische Kasse, in welche die Steuern flossen, nahm der König an sich und die Stände wurden verpflichtet, die Steuern an den König abzuliefern; der Geh.Rat als der Vermittler zwischen den Ständen und dem Regenten und damit als die wichtigste Stütze der Verfassung wurde aufgehoben und durch die Einrichtung eines Staatsministeriums ersetzt.

Daß durch diese Maßnahmen auch das Beschwerderecht der Untertanen unmittelbar betroffen wurde, ist klar. War doch damit die Haupteigentümlichkeit des Staatslebens der ständischen Zeit (zuerst Abstellung der Landesbeschwerden durch den Regenten, dann Steuerverwilligung durch die Stände) beseitigt! Und da mit der Beseitigung dieses Verfahrens zugleich die bisherige ständische Ueberwachung der Tätigkeit der Verwaltung weggefallen war, hatte auch das Beschwerderecht des Einzelnen und der Stände seine Wirksamkeit und Bedeutung völlig ver-

[18] vgl. Bühler, Die Zuständigkeit S. 24.

[19] Durch den Reichsdeputationshauptschluß vom 25. 2. 1803 war das Herzogtum Württemberg zum Kurfürstentum erhoben worden; vgl. über die allgemeine Geschichte Gaupp, Staatsrecht S. 7; von Mohl, Staatsrecht S. 20 ff., Reyscher. G.S, III S. 50 ff.

loren. Vom Willen des Herrschers hing es nunmehr ab, ob er eine an ihn gebrachte Beschwerde annehmen wollte oder nicht. Dasselbe galt von den einzelnen Verwaltungsbehörden. Der Untertan konnte danach die Beschwerde praktisch nicht mehr darauf stützen, daß er in seinem Rechte verletzt sei, sondern höchstens darauf, daß die untere Verwaltungsbehörde den Weisungen der oberen Verwaltungsbehörde oder des Herrschers zuwider gehandelt habe. Damit wurde die Beschwerde nach Umfang und Art eingeschränkt. Was übrig blieb, war im Grunde nichts anderes als eine Dienstaufsichtsbeschwerde, deren Behandlung in das Belieben der Beschwerdebehörde gestellt war.

Indes wäre es verfehlt, anzunehmen, daß in der Zeit der unbeschränkten Einherrschaft in Württemberg völlige Willkür des Regenten und der Verwaltungsbehörden geherrscht hätte, wie es vielleicht zum Teil in anderen Staaten der Fall gewesen sein mag. Allerdings mußten die Untertanen viele Unbilligkeiten und Rechtsbrüche als Folgen der Umwälzung des ganzen Staatswesens in der Uebergangszeit erdulden und in Kauf nehmen. Aber man befaßte sich bald mit dem Gedanken, den Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Verwaltung wiederherzustellen. So erstattete z. B. im Jahre 1813 das Oberjustizkollegium ein Gutachten darüber, ob gegen die Verfügungen einer Verwaltungsbehörde der Rekurs an die Justizbehörde gestattet sein solle. Der Gedanke einer Kontrolle der Justiz über die Verwaltung wurde in diesem Gutachten zwar abgelehnt, dafür jedoch empfohlen, bei Rechtsverletzungen durch eine Verwaltungsbehörde einen Instanzenzug von Beschwerden bis an den König zu eröffnen oder aber eine besondere Behörde für die Erledigung solcher Beschwerden zu schaffen[20]. Damit war der Anknüpfungspunkt für die weitere Entwicklung gegeben.

II. Im Jahre 1815 setzte der Kampf um eine neue Verfassung bezw. um die Wiederherstellung der altständischen Verfassung ein. Nach seiner Rückkehr vom Wiener Kongreß legte König Friedrich der auf 15. 3. 1815 zusammenberufenen Ständeversammlung eine von ihm entworfene Verfassungsurkunde vor, die alsbald in Kraft treten sollte.[21] Die Stände erkannten jedoch diese Verfassung nicht an, sondern verlangten die Annahme der altständischen Verfassung als Grundlage des neuen abzuschließenden Vertrags.

Für uns ist die Verfassung von 1815 insbesondere deshalb bemerkenswert, weil in ihr eigentlich zum ersten Mal das Be-

[20] vgl. Bühler, Die Zuständigkeit S. 27 ff., Winterlin, Geschichte der Behördenorganisation I S. 298 f.

[21] vgl. hiezu Gaupp, Das Staatsrecht S. 9, Bühler, Die Zuständigkeit S. 28 ff., von Mohl, Das Staatsrecht S. 30 ff., Reyscher S. 74 ff.

schwerderecht des Einzelnen ausdrücklich gewährleistet und ferner die Befugnis der Stände und Untertanen zur Erhebung von Wünschen, Vorstellungen und Beschwerden mit dem Ausdruck „Petitionsrecht“ [22] gekennzeichnet ist: Gemäß § 36 können nämlich vermöge des Petitionsrechts die Stände „allgemeine Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden dem König vorlegen, der auf jedes ihrer Vorbringen eine Entschließung fassen wird. Beschwerden Einzelner, von Gemeinden oder Korporationen dürfen nur dann von den Ständen angenommen und an den König gebracht werden, wenn bescheinigtermaßen die betr. königlichen Stellen dieselben anzunehmen sich geweigert haben.“ [23]

Nachdem weitere Verhandlungen über die neue Verfassung zunächst gescheitert waren, erklärte sich der König, der am 16. 10. 1815 einberufenen Ständeversammlung gegenüber bereit, den altwürttembergischen Landesteilen die ständische Verfassung zurückzugeben. Die Stände ihrerseits übergaben dann im Jahre 1816 dem König den Entwurf einer Verfassung, den sog. ständischen Verfassungsentwurf,[24] der im wesentlichen auf die alte Verfassung gegründet war. In diesem Entwurf war das Beschwerderecht schon viel eingehender geregelt als in der Verfassung von 1815.

Nach § 1 des XXIV. Kap. sollten die einzelnen Staatsbürger und die Korporationen das Recht haben, gegen Verfügungen, durch die sie sich beschwert fühlen, sich an die verfassungsmäßig höhere Stelle zu wenden. Die höhere Stelle sollte den Beschwerdeführer von den Gründen, durch die „von der untergeordneten Stelle die in Frage kommende Verfügung gerechtfertigt wird, so vollständig in Kenntnis zu setzen“ haben „als die Verteidigung seines Rechts es erfordert“ (§ 2). Wenn bei der Verwaltungsbehörde eine Abhilfe nicht zu erlangen sein sollte,

---

[22] Das sog. Petitionsrecht spielte früher in den Verfassungen der deutschen und anderen Länder eine große Rolle. Man gebrauchte das Wort oft, wie z. B. gerade in der obenerwähnten württ. Verfassung von 1815, als Ausdruck für das Bitt- und Beschwerderecht überhaupt. Im eigentlichen Sinne des Wortes versteht man aber unter Petitionsrecht das Recht einzelner oder mehrerer Staatsbürger oder von öff.-rechtl. Verbänden, einer Staats- oder Gemeindebehörde oder der Volksvertretung ohne Beobachtung einer Stufenfolge Bitten über Gegenstände vorzulegen, die ihre Rechte oder Interessen berühren. Während mit der Beschwerde die Aufhebung oder Abänderung einer Verfügung auf Grund eines angeblich verletzten Rechts oder Interesses verlangt oder sonstwie das Verhalten einer Behörde beanstandet wird, wird mit der Bitte lediglich der Wunsch zu einem bestimmten Verhalten der Behörde (oder der Volksvertretung) auf irgendeinem Gebiet (der Gesetzgebung oder Verwaltung) ausgedrückt.

[23] Reyscher III S. 308.

[24] abgedruckt bei Fricker, Die V.U. S. 14 ff.

so sollte sich der Beschwerdeführer „unter Nachweisung der deshalb vergeblich gemachten Versuche" an die Stände wenden können (§ 3). Eine ganz weitgehende Bestimmung enthielt § 4, wonach jeder Staatsbürger berechtigt sein sollte, nicht nur in seinen eigenen Privatangelegenheiten, sondern auch in Sachen, welche die Gemeinde oder Korporation, denen er angehört, oder „welche die sämtlichen Staatsgenossen angehen", sowohl für sich allein als auch in Gemeinschaft mit anderen, die gleiche Interessen verfolgen, Beschwerden, Bitten usw. bei den Verwaltungsbehörden und Ständen einzureichen. Der Beschwerdeführer hätte also nicht einmal dartun müssen, daß er in seinem eigenen Rechts- oder Interessenbereich verletzt sei.[25] Falls die Stände eine an sie gebrachte Beschwerde eines Staatsbürgers oder einer Korporation für begründet erachteten, so sollten sie berechtigt und verpflichtet sein, für deren Abhilfe sich zu verwenden (§§ 7, 8 d. VIII. Kap.). Auch wenn sie von einem Staatsbürger nicht angegangen würden, sollten sie das Recht und die Pflicht haben, wegen jeder Verletzung der Gesetze und Verfassung, die zu ihrer Kenntnis gelangt, beim König Beschwerde zu erheben (§ 3 d. XXIV. Kap.).

Ihrer Bedeutung wegen sei nachstehend der genaue Wortlaut wiedergegeben:

§ 7 „Werden Staatsbürgern oder Korporationen Beschwerden durch falsche Anwendung der Normen des öffentlichen Rechts zugefügt, und zwar 1. von einer untergeordneten Verwaltungsbehörde, so wird die Beschwerde zunächst bei der vorgesetzten Zentralstelle angebracht. Wird von dieser die Beschwerde nicht gehoben oder ist sie von ihr selbst unmittelbar veranlaßt, so wird die Sache an das Regierungskollegium zur Untersuchung und Entscheidung gebracht, wobei wenigstens 6 rechtsgelehrte Räte zugegen sein müssen. Dieser Stelle bleibt es jedoch überlassen, die Sache, wenn sie Verzug leidet und besonders verwickelt ist, an das Gericht 2. Instanz zu verweisen[26]. An eben dieses Gericht findet von dem Ausspruch des Regierungskollegiums ein Rekurs statt, wenn der Gegenstand nach dem für die eigentlichen bürgerlichen Rechtssachen für die zweite Instanz gegebenen Vorsriften appellabel wäre ...."

§ 8 2. „Ist aber die angebliche Rechtsverletzung vom Regierungskollegium oder dem Ministerium selbst zugefügt, so wird die Beschwerde bei dem Richter 2. Instanz, von dessen Ausspruche unter den allgemeinen Bedingungen Appellation an den Richter 3. Instanz stattfinden."

Der ständische Entwurf sah demnach eine Kontrolle der Verwaltung und eine Ausübung des Verwaltungsrechtsschutzes durch die ordentlichen Gerichte d. h. also eine Regelung im justizstaatlichen Sinne vor, indem er die Entscheidung über verwal-

[25] Mit dieser Bestimmung sollte offenbar die sog. Popularbeschwerde anerkannt und zugelassen werden.

[26] Gericht 2. Instanz war damals das Oberjustizkollegium.

tungsrechtliche Beschwerden gegen Verfügungen der oberen Verwaltungsbehörden den ordentlichen Gerichten zuwies.[27]

Zwischen dem König und den Ständen konnte jedoch wiederum keine Einigung erzielt werden; der Entwurf wurde nicht einmal einer Beratung, geschweige denn einer Beschlußfassung durch die Ständeversammlung unterzogen.

Im Jahre 1817 legte dann der am 30. Oktober 1816 zur Regierung gelangte König Wilhelm I. den Ständen nochmals einen neuen Entwurf, den sog. Königl. Verfassungsentwurf von 1817, vor. Von diesem Entwurf wurden in den §§ 162—164 die Bestimmungen der §§ 7, 8 des XI. Kap. des ständ. Entwurfs mit wenigen Aenderungen übernommen, sodaß also im Großen und Ganzen die Entwicklung einer justizstaatlichen Regelung zustrebte, wie sie etwa in Kurhessen bis 1851 bestand. Der Königl. Verfassungsentwurf regelte weiter in den §§ 66—68 bezw. 244 eingehend das allgemeine Beschwerderecht der Staatsbürger und Stände. Da sich diese Bestimmungen fast unverändert in denen der §§ 36 bis 38 bezw. 124 der späteren VU. vom 23. 9. 1819 wiederfinden, erübrigt es sich, auf sie hier schon näher einzugehen.

Nach Ablehnung auch dieses neuen Entwurfs durch die Ständeversammlung ruhten zunächst die Verhandlungen 2 Jahre hindurch. Im Jahre 1819 machte dann König Wilhelm I. nochmals einen — und zwar diesmal erfolgreichen — Versuch, eine Einigung herbeizuführen, indem er auf den 13. Juli 1819 eine neue Ständeversammlung einberief. Diese wählte aus ihrer Reihe 5 Ausschußmitglieder, die dann gemeinsam mit den Vertretern der Regierung einen neuen Entwurf, die sog. Verfassungsproposition, ausarbeiteten. Für uns ist hiervon insbesondere der Bericht der ständischen Ausschußmitglieder über das 3. Kapitel der Verfassungsproposition („von den allgemeinen Rechtsverhältnissen der Staatsbürger") von Bedeutung, da dieser zugleich die Rechtfertigung für das umfassende in den §§ 36—38 geregelte Beschwerderecht abgeben sollte, wie es dann in der späteren Verfassung vom 23. 9. 1819 seinen Niederschlag gefunden hat. Einige Sätze seien hier angeführt:

> „Das Recht zu bitten, wie könnte es versagt werden von dem, dem dadurch der Genuß bereitet wird, das Recht zu gewähren? Die Tränensaat der Beschwerden muß die Frucht des Besserwerdens tragen und die Offenheit derselben durch Hilfe erwidert werden. Würde doch schon gewöhnliche Despotenklugheit gebieten, daß das Gefühl sich wenigstens für den Druck durch Klagen entschädigen dürfe; die Menschlichkeit hiegegen wird Klagen nicht nach dem Ausdruck, sondern nach dem Druck beurteilen wollen, welcher sie veranlaßte ..." [28].

---

[27] vgl. Bühler, Die Zuständigkeit S. 31, Fricker, Die V.U. S. 59 ff.

[28] vgl. Fricker, V.U. S. 173 ff., Verh. der Stände v. 1819, Prot. X S. 71.

Wie wir sehen, sind diese Ausführungen nichts anderes als der Ausdruck der Rückwirkung gegen die Tätigkeit des absoluten Staates und die Begründung für das in den §§ 36—38 der Verfassungsproposition geregelte Beschwerderecht der Staatsbürger.

An die Stelle der §§ 162/164 des Königl. Verfassungsentwurfs trat in der Verfassungsproposition der § 90 (bezw. § 93 der späteren VU. vom 25. 9. 1819)[29], wonach keinem Bürger, der sich durch einen Akt der Staatsgewalt in seinem besonderen Privatrechte verletzt glaubt, der Weg zum Richter verschlossen werden kann. Auch dieser § hätte eine gefährliche Handhabe für die oben erwähnten justizstaatlichen Bestrebungen bieten können, doch wurde durch die Tätigkeit des Geheimen Rats eine solche Entwicklung unterbunden und die Unabhängigkeit der Verwaltung gegenüber der Justiz gewährleistet.

Am 25. September 1819 nahm die Ständeversammlung den Verfassungsentwurf mit unwesentlichen Aenderungen als Grundgesetz für Württemberg an; zwei Tage später wurde die neue Verfassungsurkunde nach gegenseitiger Auswechslung der Vertragsurkunden vom König und von der Ständeversammlung unterzeichnet und am 27. 9. 1819 im Regierungsblatt verkündigt.[30] Die Weiterbildung des Beschwerderechts erfolgte nunmehr auf der Grundlage dieser Verfassung.

2. Abschnitt:

Das Beschwerderecht nach der Verfassung vom 25. September 1819 und seine Entwicklung von 1819 bis 1876.

§ 4.

Das Recht der Beschwerde bei den Staatsbehörden.

Durch die Verfassung von 1819 wurde das Beschwerderecht zu einem Grundrecht der Staatsbürger erhoben.

I. Das allgemeine Recht der Beschwerdeführung gewährleistet § 36, demzufolge Jeder das Recht hat, „über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Staatsbehörde oder Verzögerung der Entscheidung" Beschwerde zu erheben und „nötigenfalls stufenweise bis zur höchsten Behörde zu verfolgen."

1. Zur Erhebung der Beschwerde ist jeder berechtigt. Damit wollte jedoch die Verfassung nicht etwa die Zulässigkeit einer

[29] vgl. aber auch § 60 Ziff. 1 der V.U.
[30] vgl. Gaupp, Staatsrecht S. 10, von Mohl, Staatsrecht S. 42.

sog. allgemeinen Volksbeschwerde zum Ausdruck bringen — eine solche ist auch in der Praxis nie anerkannt worden — vielmehr sollte das Wort „Jeder" besagen, daß das Beschwerderecht jedem ohne Unterschied der Person oder des Standes zusteht, der sich irgendwie durch die Maßnahme einer Staatsbehörde beschwert d. h. in seinen Rechten oder Interessen betroffen fühlt[31]; der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist dabei allerdings naturgemäß sehr weit zu ziehen. Auch dem Nichtwürttemberger steht, soweit ihm Rechte eingeräumt sind, grundsätzlich das Beschwerderecht zu.[32] Bei der Beratung der Verfassungsproposition über die §§ 36—38 wurde ein Zusatzparagraph vorgeschlagen, wonach jeder Fremde während seines Aufenthalts im Königreich Württemberg dieselben Rechte wie die „ordentlichen Staatsbürger" genießen sollte. Dieser Antrag wurde aber mit der Begründung abgelehnt, daß sich dies von selbst verstehe und daher überhaupt keiner besonderen Erwähnung bedürfe.[33] Demgemäß wurde auch in der Praxis dem Nichtwürttemberger das Beschwerderecht in der Regel nie versagt.

Bei der Ausübung des Beschwerderechts hat der Beschwerdeführer selbstverständlich gewisse Schranken zu beachten, die ihm die Achtung vor den Staatsbehörden und der öffentliche Anstand auferlegen, insbesondere darf die Beschwerde weder nach Form noch nach Inhalt verletzend wirken.[34]

2. Beschwerdegrund kann neben der Verzögerung einer Entscheidung, unter der auch das Unterlassen einer solchen zu verstehen ist, das gesetz- oder ordnungswidrige Verfahren einer Staatsbehörde sein. Nach dem Wortlaut könnte man annehmen, daß die Beschwerde auf die Fälle der Verletzung formeller Verfahrensvorschriften oder der Verzögerung des Verfahrens beschränkt wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. In der K. d. A. waren die Worte „gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren" wiederholt Gegenstand eingehender Erörterungen, und von Seiten der Regierung wurde allerdings die Auffassung vertreten, daß hierunter nur das förmliche Verfahren, nur der eigentliche „Prozeßgang" zu verstehen seien (wobei man sich insbesondere auf das Wort „Verfahren" stützte). Demgegenüber stellte sich die K. d. A. (und auch die K. d. St.) auf den Standpunkt, daß der § 36 nicht eng ausgelegt werden dürfe, daß vielmehr mit den Worten „gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren" auch die sachliche Seite einer Verwaltungshandlung gemeint sei. Tatsächlich erfuhr § 36 in dieser Hinsicht nie eine andere Auslegung als

[31] vgl. von Mohl, Staatsrecht S. 415/16.
[32] vgl. Göz, Staatsrecht S. 47.
[33] vgl. Verh. d. Stände Württ. 1819, Prot. Bd. XIV S. 47.
[34] vgl. v. Mohl, Staatsrecht S. 415.

die, welche die Kammern ihm gaben[35], und auch der Geheime Rat machte sie sich zu eigen.[36]

Was nun die sachliche Seite im einzelnen anbetrifft, so kann die Beschwerde sowohl auf Rechtsgründe als auch auf die Verletzung von Interessen, auf die Behauptung der Unrichtigkeit, Unzweckmäßigkeit oder der Unbilligkeit eines Verwaltungsakts gestützt werden.

3. Die Beschwerde ist an die zuständige Staatsbehörde zu richten. Dies ist nach § 36 die der verfügenden Behörde unmittelbar vorgesetzte Stelle, zu deren Geschäftskreis der Gegenstand der Beschwerde gehört, und dann weiter die dieser übergeordnete Behörde bis zu dem nach Beschaffenheit des einzelnen Falls zuständigen Ministerium. Auf Grund des Behördenaufbaus kommen somit in der Regel das Oberamt, die Kreisregierung und das Ministerium des betreffenden Geschäftsbereichs als Beschwerdestellen in Betracht. Die Rangordnung der Behörden wurde also zum Stufenzug der Beschwerde. — Wenn auch in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, so besteht selbstverständlich das Beschwerderecht auch gegenüber den Kommunalbehörden[37]; der Stufenzug regelt sich ebenfalls nach § 36 VU.

Nach dem Wortlaut des § 36 müßte man nun allerdings annehmen, daß der Beschwerdeführer seine Beschwerde ohne weiteres auch bis zum Geh. Rat verfolgen könnte, da doch dieser seiner verfassungsrechtlichen Stellung nach die höchste Staatsbehörde ist[38]. Tatsächlich ist dies jedoch nicht möglich. Wie wir unten sehen werden[39], ist der Geh. Rat gar keine vorgesetzte Behörde i. S. des § 36. Seit den 30er Jahren hat er in ständiger Praxis seine Zuständigkeit auf die Fälle beschränkt, in denen der Beschwerdeführer behauptet, daß er durch die Verfügung eines Ministeriums in einem ihm zustehenden (subjektiven) Recht verletzt sei. Die Beschwerde des § 36 erschöpft sich daher grundsätzlich, abgesehen von ihrer Verfolgung bei der Ständeversammlung, in der höchsten Verwaltungsbehörde d. h. beim Ministerium.

---

[35] vgl. Goez, Staatsrecht S. 47., von Mohl, Staatsrecht S. 430/31, von Sarwey, Das Staatsrecht Bd. 1 S. 189 Anm. 3.

vgl. z. B. Verh. d. K. d. St. 1830 Prot. Bd. II S. 277/78. 1904/06 Prot. Bd. II 54. Sitz. S. 1037; der K. d. A. 1826 a. o. Beil. Heft 1 S. 24, 1836/38 Prot. Bd. IV, 108. Sitz. S. 2665 ff., 1862/65 Prot. Bd. V, 142. Sitz. S. 3373, 1886/87 Prot. Bd. II, 62. Sitz. S. 1170 usw.

[36] vgl. u. § 5.

[37] vgl. Verwaltungsedikt § 64 Abs. 3 v. 1. 3. 1822 (Staats- u. Reg.Bl. Seite 131).

[38] vgl. § 34 V.U., Goez, Staatsrecht S. 47—48.

[39] s. u. § 6.

Da in der VU. nicht gesagt ist, bei welcher Behörde die Beschwerde anzubringen ist, so kann sie bei der Behörde, gegen die sie sich richtet, oder bei deren vorgesetzten zur Entscheidung zuständigen Behörde eingelegt werden. Wird die Beschwerde bei einer unzuständigen Behörde angebracht, so liegt es in deren Ermessen, ob sie die Beschwerde dem Beschwerdeführer zurückgeben oder der zuständigen Stelle übersenden oder überhaupt wegen Unzulässigkeit abweisen will.[40]

4. Die Beschwerde kann sowohl schriftlich als auch mündlich angebracht werden. § 36 VU. erwähnt zwar nur die schriftliche Beschwerde, dem Beschwerdeführer ist es jedoch durchaus unbenommen, seine Beschwerde mündlich zur Niederschrift bei der Behörde, zu deren Geschäftskreis der Gegenstand der Beschwerde gehört, vorzutragen.[41] Für das Verfahren sind im übrigen bestimmte Förmlichkeiten nicht vorgeschrieben. Insbesondere ist die Beschwerde weder an eine Frist gebunden noch bestehen sonstige Vorschriften, etwa über Form und Folgen ihrer Einlegung.[42] Ebensowenig ist angedeutet, ob der Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommt; es liegt daher im Ermessen der zur Entscheidung über die Beschwerde zuständigen Behörde, ob sie ihr — je nachdem der einzelne Fall gelagert ist — eine aufschiebende Wirkung beimessen will. Eine Belehrung über das Beschwerderecht findet nicht statt.

5. Der Beschwerdeführer hat einen Anspruch auf Bescheid: wenn die vorgesetzte Behörde der Beschwerde nicht stattgeben will, so ist sie verpflichtet, den Beschwerdeführer über die Gründe zu belehren, aus denen sie die vorgebrachte Beschwerde für unbegründet erachtet hat (§ 37 VU.); die Begründung der Beschwerdeabweisung kann schriftlich oder mündlich erfolgen.[43]

II. Im Vorstehenden haben wir das Beschwerderecht zunächst in seiner ursprünglichen Form d. h. so wie es sich unmittelbar aus den §§ 36/37 VU. ergibt, dargestellt, ohne auf die Einwirkungen späterer Gesetze eingegangen zu sein und insbesondere ohne daraus gewisse Folgerungen etwa für seine Rechtsnatur gezogen zu haben. Dies ist späteren Ausführungen vorbehalten.[44]

---

[40] vgl. Bazille S. 53 Anm. 9.

[41] vgl. Bazille S. 52 Anm. 7; § 4 der kgl. Verordnung betr. die Schriftverfassung in außergerichtlichen Angelegenheiten vom 22. Juni 1867 (Reg.Bl. S. 14).

[42] vgl. Bazille S. 52 Anm. 8, v. Mohl, Staatsrecht S. 430 Anm. 13, v. Sarwey, Staatsrecht S. 190.

[43] Bazille S. 54.

[44] s. u. §§ 7/8.

§ 5.

Die Beschwerde an die Ständeversammlung.

I. „Glaubt der Beschwerdeführer sich auch bei der Entscheidung der obersten Staatsbehörde nicht beruhigen zu können" (d. h. gibt diese der an sie gebrachten Beschwerde nicht statt), „so darf er die Beschwerde den Ständen mit der schriftlichen Bitte um Verwendung vortragen" (§ 3 8Satz 1 VU.)[45]. Die Stände sind die „natürlichen Verteidiger jedes verletzten Rechts"[46] und haben als die berufenen Vertreter des Volkes gegenüber Monarchen und Regierung das Recht und die Pflicht, dessen Rechte und Interessen wahrzunehmen. Da die Verfassung jedem das Recht der Beschwerde gewährt, so kann auch niemand von dem Recht der Einreichung einer Beschwerdeschrift bei der Ständeversammlung ausgeschlossen werden[47]. Es war allerdings bestritten, ob die Verfassungsbeschwerde nur jedem württ. Staatsbürger oder auch dem Nichtwürttemberger zustehe. Von Mohl sprach sich für eine Beschränkung auf ersteren aus, indem er sagte, es liege im Wesen der Ständeversammlung als Vertretung des eigenen Volkes gegenüber der Regierung, daß die Beschwerde eines Ausländers niemals Gegenstand einer Verhandlung der Stände sein könne, die Ständeversammlung habe nur das von der Regierung einem eigenen Mitbürger zugefügte oder angedrohte Unrecht zu verhindern.[48]

Im Gegensatz zu dieser Auffassung wurde jedoch von den Ständen das Recht der Verfassungsbeschwerde auch dem Nichtwürttemberger zugebilligt.[49]

Die Beschwerde kann bei der K. d. A. oder der St. oder bei beiden Kammern und, wenn die Stände nicht versammelt sind, bei dem ständischen Ausschuß[50] erhoben werden[51]; dieser ist be-

---

[45] Man pflegt dieses Recht des Staatsbürgers als das Recht der Verfassungsbeschwerde zu bezeichnen. Darunter ist an sich das durch die Verfassung gewährleistete, in den §§ 36/38 geregelte Beschwerderecht zu verstehen, im Schrifttum hat sich jedoch eine Unterscheidung dieser Verfassungsbeschwerde im weiteren Sinn dahin allgemein eingebürgert, daß man die Beschwerde der §§ 36—37 als allgemeine Verwaltungs- oder Verfassungsbeschwerde und die Beschwerde des § 38 V.U. als Verfassungsbeschwerde schlechthin (i. e. S.) bezeichnet; wir behalten daher diese Unterscheidung im folgenden bei.

[46] von Mohl, Staatsrecht S. 420.

[47] von Mohl, Staatsrecht S. 422, Verh. der K. d. A. 1833 II. Landtag Prot. Bd. XIV. 108. Sitz. S. 34.

[48] vgl. v. Mohl, Beiträge zur Lehre v. Petitionsrecht S. 227.

[49] vgl. oben § 4 Ziff. 1.

[50] vgl. die §§ 187, 188 der V.U.

[51] Daß hier die Beschwerde, wie § 38 bestimmt, nur schriftlich eingereicht und nicht persönlich vorgetragen werden darf, versteht sich von selbst; vgl. auch Bazille S. 55 Anm. 5, § 170 VU.

rechtigt und verpflichtet, die Beschwerde anzunehmen und sich für sie entweder bei der Regierung oder bei der nächsttagenden Ständeversammlung durch Erstattung eines Rechenschaftsberichts an diese zu verwenden.

Die Beschwerdeführung bei den Ständen besteht aushilfsweise und ist ein äußerstes Mittel, das erst zum Zuge kommt, wenn bei der Verwaltungsbehörde selbst keine Abhilfe mehr zu erwirken ist:

1. Die Verfassungsbeschwerde setzt voraus, daß der Instanzenzug der Behörden erschöpft ist d. h. daß der Beschwerdeführer seine Beschwerde durch sämtliche Instanzen bis zur „obersten Staatsbehörde" verfolgt hat. Oberste Staatsbehörde ist gemäß § 54 VU. der Geh. Rat; es galt aber als feststehender Grundsatz, daß unter der im § 38 genannten obersten Staatsbehörde die nach Beschaffenheit des einzelnen Falls zuständige höchste Staatsbehörde, also in der Regel die Ministerialinstanz, zu verstehen ist.[52] Der Ständeversammlung[53] oder der einzelnen Kammer, um deren Verwendung nachgesucht wird, obliegt zunächst die Prüfung der formellen Frage, ob der Instanzenzug eingehalten ist. Der Beschwerdeführer hat daher durch Vorlegung schriftlicher Belege, insbesondere der abweisenden Erkenntnisse der einzelnen Beschwerdeinstanzen, den Nachweis dafür, daß er seine Beschwerde stufenweise bis zur höchsten Staatsbehörde wirklich verfolgt hat, zu erbringen.[54] Gelingt ihm der Nachweis nicht das heißt überzeugen sich die Stände, daß die vorgeschriebene Stufenfolge nicht beobachtet ist, dann wird die Beschwerde aus diesem förmlichen Grund ohne weitere Berücksichtigung abgewiesen; der entsprechende Beschluß lautet regelmäßig auf Uebergang zur Tagesordnung. Fälle von Zurückweisungen wegen Fehlens der erforderlichen Belege kommen in den ständischen Verhandlungen in großer Menge vor.[55]

2. Gewinnen die Stände die Ueberzeugung, daß der Instanzenzug erschöpft ist und die Beschwerde eine Berücksichtigung verdiene, so „ist" ihnen nach § 38 auf ihr Verlangen vom Geh. Rat[56] die nötige Auskunft über den Gegenstand zu erteilen d. h. die

---

[52] vgl. Bitzer S. 374, Gaupp, Staatsrecht S. 39/40, Goez, Staatsrecht S. 48, v. Sarwey, Staatsrecht S. 190 Verh. d. K. d. St. 1862 65, Prot.Bd. I 14. Sitz. S. 140.

[53] Die K. d. St. u. d. A. (bezw. die I. u. II. Kammer) bilden zus. die STV.

[54] vgl. von Mohl, Staatsrecht S. 421.

[55] vgl. von Mohl, Staatsrecht S. 430 Anm. 15; vgl. z. B. Verh. d. K. d. A. 1826 Heft II S. 587 Beil. 17, 1830 Heft VI S. 1695.

[56] An die Stelle des Geh. Rats trat später nach dem Verfassungs-Gesetz betr. die Bildung eines Staatsministeriums v. 1. 7. 1876 das Staatsministerium, vgl. Art. 8 und 9 des Ges. (Reg.Bl. S. 267).

Stände können, wenn ihnen die Beschwerde nach den vorliegenden Akten begründet erscheint, den Geh. Rat um Auskunft ersuchen und dieser ist verpflichtet, sie zu erteilen. Ueber die Frage, ob die Stände ihrerseits verpflichtet sind, vor Eintritt in die Beratung der Sache und vor Beschlußfassung hierüber jedesmal zuerst den Geh. Rat um Auskunft anzugehen, wurde in den Sitzungen der K. d. A. vom 11. und 13. 5. 1836 verhandelt.[57] Hierbei wurde zwar von einigen Abgeordneten der § 38 dahin ausgelegt, daß für die Stände eine Pflicht bestände, in jedem Fall zunächst den Geh. Rat um Erläuterung zu bitten, die überwiegende Mehrheit der Kammer aber sprach sich eindeutig gegen eine solche Auslegung des § 38 aus und vertrat die Ansicht, daß grundsätzlich eine vorherige Anhörung des Geh. Rats zwar zweckmäßig sei, von einer Pflicht der Stände hiezu jedoch keine Rede sein könne, insbesondere wenn sie den einzelnen vorliegenden Fall für genügend geklärt erachteten. Aus Gründen der Sachdienlichkeit und des guten Einvernehmens mit dem Geh. Rat erschien eine solche Behandlungsweise der Fälle jedenfalls aber als vorteilhaft und die Kammer verfuhr denn auch nach diesem Grundsatz bei allen an sie gebrachten Beschwerden.[58] Nach Erlangung der Auskunft des Geh. Rats steht es zum Beschlusse der Ständeversammlung oder der einzelnen Kammern, ob sie den Beschwerdeführer mit seiner Beschwerde abweisen oder sich für diesen irgendwie bei der Regierung verwenden wollen; im Falle der Nichteinholung einer Auskunft haben sie ohne weiteres darüber zu beschließen.

3. Die Stände sind berechtigt und verpflichtet, sich für den Beschwerdeführer, wenn dessen Beschwerde begründet erscheint, zu verwenden. Bei der Prüfung der Beschwerde ist es ihnen nicht verwehrt, auf das Materielle der beanstandeten Entscheidung einzugehen. In diesem Sinne haben sich auch beide Kammern wiederholt und bestimmt ausgesprochen.[59] Man war sich darüber einig, daß eine Verwendung der Stände grundsätzlich und unbeschränkt nur bei den gewöhnlichen Verwaltungssachen stattfinden könne, daß dagegen bei eigentlichen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden oder der Gerichte die Stände in der Regel nicht einzugreifen vermögen[60]; man vertrat dabei den Standpunkt, daß die sog. Administrativjustiz so unabhängig sein

---

[57] vgl. Verh. d. K. d. A. 1836 Prot. Bd. IV, 51. Sitz. S. 7 ff. und 52. Sitz S. 12 ff.

[58] vgl. von Mohl, Staatsrecht S. 433 Anm. 17.

[59] vgl. oben Anm. 35.

[60] vgl. Verh. der K. d. A. von 1855—59 Prot. Bd. III S. 1639 ff. und 1851/53 Prot. Bd. VI S. 44/94.

müsse wie die Ziviljustiz auf Grund des § 93 VU.[61]. An diesem Grundsatz hat die K. d. A. stets festgehalten. Unter Administrativjustiz verstand man die Rechtsprechung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts (durch Verwaltungsbehörden) und unter Administrativjustizsache demnach eine solche, welche im Instanzenzug grundsätzlich an den Geh. Rat als höchste Behörde gebracht werden kann und über welche dieser lediglich durch eine richterliche Tätigkeit zu entscheiden hat.[62] [63] Praktisch ist also bei den Administrativjustiz- und Ziviljustizsachen das Verwendungsrecht der Stände auf die Fälle der Verletzungen von Form- und Verfahrensvorschriften beschränkt; es müssen daher schon sehr wichtige Gründe, etwa offenbare Verletzung des Gesetzes, vorliegen, damit auch das Materielle der vorgebrachten Sache einer Prüfung unterzogen werden kann. Die Grenze zwischen den eigentlichen Verwaltungs-(Administrativ)sachen und den Administrativjustizsachen ist hierbei sehr flüssig; über eine klare Scheidung haben sich die Stände nie einigen können.

Was die Ziviljustizsachen anbetrifft, so begegnen uns in vielen Fällen Beschlüsse der Kammern, durch die sie sich für unzuständig erklären und dem Beschwerdeführer anheimstellen, seine Sache „im Rechtsweg zu verfolgen“[64]. Da nämlich das Justizministerium bezw. die Regierung zu einem sachlichen Eingreifen in richterliche Entscheidungen selbst nicht berechtigt ist und diese daher nicht abändern kann, steht auch den Ständen ein Verwendungsrecht hierin nicht zu.[65] Wohl aber kann eine Beschwerde wegen Justizverzögerung- oder verweigerung bis zum Justizministerium verfolgt und dann an die Stände gebracht werden. Im Falle einer Justizverweigerung kann der Beschwerdeführer sogar, wenn die Stände seinem Verwendungsgesuch nicht stattgeben oder wenn sie das Justizministerium bezw. die Regierung zu einer Aenderung des beanstandeten Verhaltens oder der angefochtenen Verfügung der Behörde nicht bewegen können, beim Deutschen Bundestage (bezw. nach Gründung des Deutschen Reiches, beim Bundesrat gemäß Art. 77 der RV.) Beschwerde führen.[66]

---

[61] § 93 lautet: Die Gerichte, sowohl die bürgerlichen als die peinlichen, sind innerhalb der Grenzen ihres Berufs unabhängig.

[62] vgl. von Sarwey, Ueber Administrativjustiz S. 195.

[63] vgl. u. § 6.

[64] vgl. z. B. Verh. der K. d. A., Rechenschaftsbericht des ständischen Ausschusses 1830/33 S. 37.

[65] vgl. v. Mohl, Staatsrecht S. 421/22, Verh. der K. d. A. 1856/58 Prot. Bd. IV S. 265 ff., 1862/63 Prot. Bd. V S. 3692 ff., 1893/94 Prot. Bd. I S. 892

[66] vgl. Gaupp, Staatsrecht S. 40; v. Mohl, Staatsrecht S. 422 ff.

In rechtskräftig entschiedenen Sachen ist das Anrufen der Stände, wie schon angedeutet, grundsätzlich unzulässig.[67] Die Stände sind dagegen ihrerseits nicht verhindert, von denselben Anlaß zu einer Bitte, Vorstellung oder Beschwerde zu nehmen. In diesem Fall beruht jedoch ihr Beschluß nicht auf § 38, sondern auf § 124 der VU. „Die Stände werden einen solchen Fall nur dann zum Anlaß einer Kundgebung gegenüber der Regierung nehmen, wenn aus demselben eine mit dem Sinn und Geist der Gesetze in Widerspruch stehende Tendenz zu erkennen ist."[68]

Bei Gnadensachen oder Gesuchen um Verwilligungen, die nur vom Ermessen der Verwaltungsbehörden abhängen, findet die Verfassungsbeschwerde nicht statt.[69]

4. Die Verfassungsbeschwerde führt weder zur Aufhebung noch irgendwie zu einer Abänderung der angefochtenen Verfügung durch die Stände.[70] Da nämlich diese keine höhere vorgesetzte Behörde i. S. des § 36 VU. und somit keine Beschwerdeinstanz darstellen und ihnen keine richterlichen oder Verwaltungsbefugnisse zustehen[71], so vermögen sie auch in der Sache selbst keine Entscheidung zu treffen; der Wert der Verfassungsbeschwerde äußert sich daher mehr in formeller Beziehung.[72] Falls die Stände die Beschwerde für begründet erachten, so können sie vielmehr nur mit den ihnen verfassungsmäßig zu Gebote stehenden Mitteln einer Bitte, Vorstellung, Beschwerde oder gegebenenfalls des Vorschlags eines Gesetzentwurfs zu Gunsten des Beschwerdeführers gemäß § 124 VU. eine Verwendung bei der Regierung eintreten lassen. Der entsprechende Beschluß enthält gewöhnlich die Formel, daß die Beschwerde der Regierung zur Kenntnisnahme, Erwägung oder Berücksichtigung übergeben werde[73]; die Uebergabe zur Berücksichtigung bedeutet dabei den höchsten Grad der Empfehlung und Zustimmung. Ob die Regierung sachlich darauf eingehen will, hängt, soweit nicht gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, ganz von ihrem Ermessen ab; in der VU. steht nichts davon, was zu geschehen hat, wenn sie nicht darauf eingeht. Eine rechtliche Verpflichtung der Re-

---

[67] vgl. Verh. der Standesherren 1856/58 Prot. Bd. I 34. Sitz. S. 440 ff., 1862/63 Prot. Bd. II S. 693.

[68] von Sarwey, Staatsrecht S. 191, vgl. auch die dortigen Anm.

[69] vgl. Verh. d. K. d. A. 1823/24 Abt. 9 S. 653 (Ber. der Petitionskommission über Klassifizierung der eingekommenen Petitionen) d. St. 1862/63 Prot. Bd. I 14. Sitzung S. 140.

[70] Es tritt durch sie auch keine Hemmung des Vollzugs der beanstandeten Entscheidung der Verwaltungsbehörde ein, vgl. einen ungedruckten Erlaß d. Min. d. I. von Mohl, Staatsrecht S. 430.

[71] vgl. Goez, Staatsrecht S. 48; v. Mohl, Staatsrecht S. 421; v. Sarwey, Staatsrecht S. 190; Verh. der K. d. A. 1841/42 Prot. Bd. V, 61. Sitz. S. 37 ff.

[72] vgl. Verh. d. K. d. A. 1836 Prot. Bd. VI, 76. Sitz. S. 53.

[73] Goez, Staatsrecht S. 48; Verh. d. K. d. A. 1889/91 Prot. Bd. IV S. 2118.

gierung zur entsprechenden Erledigung der Beschwerde besteht also jedenfalls nicht. Die Stände können aber die Beschwerde zum Anlaß nehmen, um nach § 124 auf eine Aenderung der Gesetzgebung hinzuwirken[74]; außerdem können sie unter den Voraussetzungen des § 193 VU. die Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof erheben.

II. Den Ständen steht auch selbst das Recht der Beschwerdeführung zu. Nach § 124 der VU. hat die Ständeversammlung und jede einzelne Kammer für sich[75] das Recht (und die Pflicht), in Beziehung auf Mängel oder Mißbräuche, die sich bei der Staatsverwaltung ergeben, ihre Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden dem König vorzutragen. Wenn also die Stände von einer Rechts- oder Gesetzesverletzung oder sonst einem Mißstand in der Verwaltung Kenntnis erhalten, so haben sie von sich aus beim König vorstellig zu werden; den Anlaß braucht daher nicht die Beschwerde eines Einzelnen zu geben. Nun ist aber überall, wo ein gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren i. S. der §§ 36/38 vorliegt, zugleich ein „Mißbrauch" bei der Staatsverwaltung vorhanden. Es entsteht daher die Frage, ob auf Grund des § 124 über jeden Mißbrauch sogleich in den Kammern verhandelt werden kann, ob also, wenn jemand bei der höheren Behörde Beschwerde erhebt, zugleich § 124 Anwendung findet. In der K. d. A. wurde über diese Frage wiederholt verhandelt und das Verhältnis zwischen den §§ 36—38 und dem § 124 der VU. dahin ausgelegt, daß die §§ 36—38 da Anwendung fänden, wo Rechte und Interessen Einzelner verletzt seien und der § 124 nur bei allgemeinen Beschwerden in Fällen von Allgemeininteresse Platz greife, in denen dann die Stände nicht erst die Beschwerde eines Einzelnen abzuwarten brauchten.[76] Eine verfassungsmäßige Verpflichtung der Regierung, auf Vorstellungen der Stände zu antworten und Auskunft zu erteilen, besteht aber nur im Rahmen des § 38 VU.[77].

III. Von dem Recht der Beschwerdeführung bei den Ständen wurde seit Einführung der Verfassung in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht. Wie man jedoch aus den Verhandlungen der ständischen Kammern in den Jahren von 1819—1919 ersehen kann, führte die Verfassungsbeschwerde meist zu keinem Erfolg, insbesondere, weil entweder der vorgeschriebene Instanzenzug noch nicht erschöpft oder der Nachweis eines gesetz- oder ordnungswidrigen Verfahrens nicht erbracht war oder weil in ge-

---

[74] vgl. Goez, Staatsrecht S. 48.
[75] vgl. § 179 d. VU.
[76] vgl. Verh. d. K. d. A. 1847 Prot. Bd. II, 19. Sitz. S. 79, 1854/55 Prot. Bd. I, 260. Sitz. S. 967 ff.
[77] Goez, VU. S. 138 Anm. 5; v. Mohl, Staatsrecht S. 692.

richtlichen Sachen die Stände ihre Zuständigkeit wegen der Unabhängigkeit der Gerichte verneinten. Selbst wenn aber die förmlichen und sachlichen Voraussetzungen der Beschwerde gegeben waren, so waren die Stände, wie oben ausgeführt, nicht in der Lage, ihrerseits die angefochtene Verfügung aufzuheben oder abzuändern. Es erhebt sich daher die Frage nach dem Wesen und der praktischen Bedeutung der Verfassungsbeschwerde des § 38 der VU.: Wie wir festgestellt haben, waren die Stände keine Beschwerdeinstanz und konnten deshalb auch über den Beschwerdegegenstand selbst keine Entscheidung treffen. Im Wesen einer jeden Beschwerde, ob formlosen oder formellen, liegt es indes begründet, daß sie sich an die höhere Behörde richtet und daß diese befugt ist, kraft ihrer Dienstaufsicht oder sonst in ihrer Eigenschaft als Beschwerdestelle außer der etwaigen Abweisung der Beschwerde in der vorgebrachten Sache selbst eine Verfügung zu treffen d. h. also die angefochtene Verfügung aufzuheben oder abzuändern. Beides traf aber bei der Verfassungsbeschwerde nicht zu. Es ist deshalb daraus der Schluß zu ziehen, daß die Verfassungsbeschwerde ihrer Rechtsnatur nach überhaupt keine Beschwerde im eigentlichen Sinne, weder eine formlose Dienstaufsichtsbeschwerde noch eine formelle Verwaltungsbeschwerde war und daher ihrem Wesen nach außerhalb des Rahmens der ordentlichen Rechtsbehelfe gegenüber Uebergriffen der Verwaltung stand; sie war eben eine „Bitte um Verwendung" für die vorgebrachte Sache.

Dessen ungeachtet war die Verfassungsbeschwerde von großem Wert für den Staatsbürger. Denn wenn auch die Stände keine Beschwerdeinstanz darstellten, so waren sie doch eine allgemeine Ueberwachungsstelle über die Tätigkeit der gesamten Verwaltung. Schon die bloße Möglichkeit, von der Verfassungsbeschwerde Gebrauch zu machen, bildete für die Verwaltungsbehörden einen Ansporn zu gründlicher und unparteiischer Behandlung der vor sie gebrachten Sachen [78] und schuf dadurch die Gewähr für eine gerechte und einwandfreie Verwaltung. Und hierin lag die große praktische Bedeutung der Verfassungsbeschwerde.

§ 6.

Der Rekurs an den Geheimen Rat.

Falls die höchste zuständige Verwaltungsbehörde, in der Regel ein Ministerium, einer Beschwerde nicht stattgab, so hatte der Beschwerdeführer außer der Erhebung der Beschwerde bei der Ständeversammlung noch die Möglichkeit der Einlegung des

[78] vgl. Bühler, Zuständigkeit S. 34 ff.

Rekurses beim Geh. Rat. Der aus den Ministern bezw. den Departementschefs und den weiteren vom König ernannten Mitgliedern bestehende Geh. Rat [79] war eine eigenartige württembergische Einrichtung. Während er in der ständischen Verfassung das mit der Ausübung der Regierung betraute Organ der Staatsgewalt war [80], wurde er (nach seiner vorübergehenden Beseitigung und Ersetzung durch ein Staatsministerium in der unbeschränkten Einherrschaft) durch die Verfassung von 1819 die oberste, unmittelbar unter dem König stehende und ihn in allen wichtigeren Angelegenheiten beratende Behörde. [81] Entscheidende und verfügende Behörde dagegen war er — nur — in den Fällen des § 60 Ziff. 1 und 2 der VU.:

I. Gemäß § 60 Ziff. 1 wirkt der Geh. Rat als entscheidende und verfügende Behörde bei Rekursen von Verfügungen der Departementsminister, wobei jedesmal die Vorstände des Obertribunals zuzuziehen sind. Die allgemeine dehnbare Fassung dieser Bestimmung gibt uns keinen Aufschluß über eine besondere Abgrenzung der Zuständigkeit des Geh. Rats und scheint daher die Auffassung zu rechtfertigen, daß der § 36 der VU. ganz allgemein ein Beschwerderecht an den Geh. Rat gewähre, dieser also nur eine weitere Stufe im Beschwerdezug des § 36 bilde und somit der Rekurs gegen jede Art von Verfügungen eines Ministers eingelegt werden könne. Die Kammer der Standesherren sprach sich auch anfangs in diesem Sinne aus und wollte die Zuständigkeit des Geh. Rats auf alle Verwaltungssachen ausgedehnt wissen [82]; auch die Kammer der Abgeordneten war sich über diese Frage zunächst nicht im Klaren und verlangte einen Bericht ihres staatsrechtlichen Ausschusses. [83] Demgegenüber gab aber der Geh. Rat im Anschluß an § 9 des V. Ediktes vom 18. 9. 1817 [84] der Bestimmung des § 60 Ziff. 1 eine dem Wortlaut gegenüber beschränkende Auslegung und entwickelte den Grundsatz, daß nur Rechtsfragen seiner Nachprüfung im Beschwerdeweg unterworfen seien. Schon im Jahre 1828 konnte von Mohl von der „bisherigen dankenswerten Selbstbeschränkung des Geh. Rats" sprechen, „deren Wegräumung durch authentische Interpretation des § 60 in erweiterndem Sinne oder durch ein dahingehendes Gewohnheitsrecht großes Unheil bedeuten würde". [85] Diese Praxis des Geh. Rats kommt ferner in dem Rechenschaftsbericht des ständischen Ausschusses vom

[79] vgl. § 55 der VU.
[80] vgl. Gaupp, Staatsrecht S. 125.
[81] vgl. die §§ 54, 58, 59 der VU.
[82] vgl. v. Mohl, Staatsrecht S. 429 Anm. 10, Verh. d. St. 1833 S. 2889.
[83] vgl. Verh. der Abgeordneten 1833 Prot. Bd. I, 119. Sitz. S. 24.
[84] vgl. Wintterlin, Geschichte 2. Bd. S. 165.
[85] vgl. Bühler, Zuständigkeit S. 36, v. Mohl, Der Geheime Rat, S. 356.

Jahre 1835[86] zum Ausdruck, worin erklärt wird, daß der Geh. Rat zwar oberste Administrativjustizbehörde, nicht aber oberste Administrativbehörde sei und als solche nur über Rechtsbeschwerden entscheiden könne und außerdem nicht ermächtigt sei, die Beschlüsse der höchsten Verwaltungsstelle abzuändern. Schließlich wurde dieser vom Geh. Rat festgehaltene Grundsatz der Beschränkung seiner Zuständigkeit auf „Rechtsbeschwerden" gewissermaßen öffentlich kundgetan durch eine Bekanntmachung des Geh. Rats vom 3. 5. 1837 im Regierungsblatt (S. 264). Der Geh. Rat erklärt hier nämlich, daß „Rekursgesuche oder Beschwerden gegen Ministerialbeschlüsse, durch welche Konzessionen zur Abhaltung von Märkten usw. verweigert oder erteilt werden", von ihm nur dann berücksichtigt werden können, wenn sie sich auf einen Rechtsanspruch beziehen, „weil die Erteilung von Gewerbekonzessionen von dem Ermessen der Verwaltungsbehörden abhänge und eine diesfällige Beschwerdeführung beim Geh. Rat nur dem zustehen könne, der dadurch in einem auf Gesetze oder auf einen besonderen Titel gegründeten Rechte verletzt zu sein glaube".

II. Aus all diesen Verlautbarungen ergibt sich nun folgendes:

1. Der Geh. Rat ist nur oberste Verwaltungsjustizbehörde, nicht aber oberste Verwaltungsbehörde und den Ministerien vorgesetzte Dienstbehörde. Bei der Beratung des IV. Kapitels der Verfassungsproposition von 1819 war man sich allseits darüber einig, daß, von bestimmten Fällen abgesehen, der Geh. Rat nur eine beratende Behörde sei, die mit der Verwaltung nichts zu tun habe und daß die Verwaltung lediglich von dem verantwortlichen Leitern der Einzelministerien geführt werden solle.[87] So führte auch der Berichterstatter von Groß in einem Bericht an den König vom 11. 9. 1819 aus, daß der Geh. Rat seinem wesentlichen Charakter nach „bloß beratend, nicht verwaltend, nicht von Amts wegen einschreitend mit Ausnahme der Rekurssachen des § 60 nicht entscheidend oder verfügend sein solle,"[88] und stellte sich auf den Standpunkt, daß nur die einzelnen Departementschefs Leiter der vollziehenden Gewalt und verantwortlich für die Verfassungsmäßigkeit all ihrer Maßnahmen sein sollten. In mehreren Entscheidungen und Beschlüssen über Beschwerden erklärte denn auch der Geh. Rat selbst, daß er keine den Ministerien vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde sei und daß ihm keine

[86] vgl. Verh. der K. d. A. Prot. Bd. V S. 40 (Rechenschaftsber.).

[87] Komm.Ber. z. IV. Kap. der Verfassungsproposition 1819, Heft 40 S. 146, vgl. auch die Verh. des Plenums Heft 41 S. 84 ff., 110, 112; Fricker, VU. S. 281 ff.; Wintterlin, Gesch. II. Bd. S. 48.

[88] Wintterlin, Geschichte II. Bd. S. 47.

Verwaltungsbefugnisse zuständen.[89] Hiernach läßt sich das Verhältnis des § 60 zu § 36 der VU. dahin umschreiben, daß der § 36 ein Beschwerderecht nur in dem nach der jeweiligen Organisation der Verwaltungsbehörden zulässigen Beschwerdezug einräumt und der Rekurs an den Geh. Rat nur unter den Voraussetzungen des § 60 d. h. bei Rechtsverletzungen stattfindet. Da der Geh. Rat keine vorgesetzte Behörde i. S. des § 36 ist, endet der Beschwerdezug regelmäßig beim Ministerium als der höchsten vorgesetzten Behörde. § 36 gewährt daher überhaupt kein Beschwerderecht an den Geh. Rat, dessen Zuständigkeit bestimmt sich vielmehr allein nach § 60.[90]

2. Die Zuständigkeit des Geh. Rats ist auf die Fälle beschränkt, in denen der Beschwerdeführer behauptet, daß er durch die Verfügung eines Ministers in einem ihm zustehenden, (subjektiven) im öffentlichen Recht begründeten Recht verletzt sei.[91] Bei Verletzung eines auf einem besonderen Titel beruhenden Privatrechts findet § 93 der VU. Anwendung. Von dem Grundsatz, daß der Rekurs oder die „Rechtsbeschwerde" nur gegen die Verfügung eines Ministeriums zulässig sei, also der Verwaltungsbeschwerdeweg erschöpft sein müsse, gibt es eine Ausnahme: unter Uebergehung der Ministerialbehörde kann nämlich die Beschwerde beim Geh. Rat erhoben werden, wenn auf Grund eines besonderen Gesetzes[92, 93] der Rechtszug von der unteren und mittleren Stelle (Oberamt, Kreisregierung) unmittelbar an den Geh. Rat geht.[94]

Sind die förmlichen Voraussetzungen erfüllt, so kann die Beschwerde gleichwohl ohne jede sachliche Prüfung zurückgewiesen werden, wenn die angebliche Rechtsverletzung nach Privatrecht zu beurteilen ist oder wenn nur die Verletzung eines Interesses und nicht eines Rechts behauptet wird.[95] Der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist also auf diejenigen beschränkt, die durch die angefochtene Verfügung in ihren subjektiven Rechten verletzt sind. In allen anderen Fällen aber macht der Geh. Rat jede Beschwerde zum Gegenstand seiner sachlichen Prüfung und Entscheidung.

---

[89] vgl. die Beschlüsse des Geh. Rats vom 4. 2. 1846, 24. 5. 1862 und 29. 7. 1869 (im Württ. Archiv Bd. XIV, S. 230/31 und 309/10).

[90] vgl. v. Sarwey, Ueber Administrativjustiz S. 190 u. 311.

[91] vgl. Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 32/33; v. Sarwey, Das öffentl. Recht S. 258.

[92] s. u. § 7.

[93] vgl. z. B. Art. 24 des Gesetzes über Feldweg-, Trepp- und Ueberfahrtsrechte v. 26. 3. 1862 (Reg.Bl. S. 100); Art. 44 des Ges. über die Verpflichtung zum Kriegsdienste vom 12. 3. 1868 (Reg.Bl. S. 110).

[94] v. Sarwey, Ueber Administrativjustiz S. 191/192.

[95] v. Sarwey, ebendort S. 191.

3. Ueber das Verfahren bestehen mit Ausnahme der Vorschrift, daß bei der Entscheidung über die Beschwerde die Vorstände des Obertribunals zuzuziehen seien, keine Bestimmungen. Im allgemeinen wurden daher die für die gewöhnlichen Verwaltungsbeschwerden geltenden Regeln angewendet. Da die Minister Mitglieder des Geh. Rats waren, so hätten sie an sich bei dem Verfahren mitzuwirken gehabt; es wurde jedoch allmählich zur Regel, daß sie — und zwar auch die Nichtbeteiligten, d.h. diejenigen, gegen deren Verfügungen eine Beschwerde nicht erhoben war — sich der Teilnahme an den Entscheidungen über die Rekurse enthielten.[96]

In der Einrichtung des Geh. Rats bestand somit eine Behörde, welche, ohne selbst Verwaltungsbefugnisse auszuüben, „auf dem Gebiete des öffentl. Rechts über die Rechte des Einzelnen zu entscheiden" hatte.[97, 98]

§ 7.

Die weitere Gestaltung des Beschwerderechts durch die Sondergesetzgebung.

I. Wie wir aus den Ausführungen in den §§ 4—6 ersehen, war durch die Verfassung von 1819 das Beschwerderecht mit den 3 Arten der Verwaltungsbeschwerde, Verfassungsbeschwerde und der Rechtsbeschwerde an den Geh. Rat in denkbar weitgehendstem Umfang gewährleistet. Dementsprechend wurde von ihm auch ein ausgiebiger Gebrauch gemacht, wobei natürlich die Verwaltungsbeschwerde des § 36 das gebräuchlichste Mittel war. Die Fülle der Rechtsbehelfsstellen, das Fehlen jeglicher Vorschrift über Fristen, Formen und Folgen der Einlegung der Beschwerde führten jedoch bald zu Mißbräuchen und Ueberhäufungen der Behörden mit Beschwerden aller Art.[99] Schon im Jahre 1821, also nach kaum 2jähriger Wirksamkeit der Verfassung, waren diese Mißstände in der K. d. A. Gegenstand allgemeiner Klage und es wurde hierüber anläßlich der Beratung eines Gesetzentwurfs über die Strafrekurse[100] von dem Berichterstatter Maucler u. a. folgendes ausgeführt[101]:

„so sorgsam durch die §§ 36, 93, 60 die Rechte der Staatsbürger gegen jeden möglichen Mißbrauch der Statsgewalt gewahrt seien, so wenig sei dagegen die Staatsgewalt gegen den Mißbrauch jedes Beschwerde-

---

[96] vgl. die nichtveröffentlichte Instruktion für den Geh. Rat v. 3. 2. 1822; Wintterlin, Geschichte II. Bd. S. 166.

[97] v. Sarwey, Ueber Administrativjustiz S. 194.

[98] Ueber die Bedeutung des Geh. Rats s. u. § 9.

[99] vgl. v. Mohl, Staatsrecht S. 430 Anm. 13.

[100] vgl. weiter unten.

[101] vgl. Verh. der K. d. A. 1821 Heft 12, Beil. 2 z. Prot. v. 26. 5. 21 S. 654/55, 676.

rechts von Seiten der einzelnen Staatsbürger gesichert; der Gang der Verwaltung werde durch den immer steigenden Mißbrauch des verfassungsmäßigen Beschwerderechts gestört, die Wirksamkeit der Gesetze gehemmt und das Ansehen der Behörden gefährdet."

Die Mißstände wurden schließlich im Laufe der Entwicklung des Verfassungslebens immer größer und als solche immer mehr empfunden. Dies kam zuletzt bei der Beratung des nachher zu erörternden Gesetzes betreffs die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen in dem Bericht der Kommission der K. d. A. für innere Verwaltung zum Ausdruck, in welchem von einem „tatsächlichen Uebermaß im Gebrauch des Beschwerderechts, der mutwilligen Streitsucht und der hieraus sich ergebenden Lähmung der Wirksamkeit der Gesetze und der Behörden" gesprochen wurde, dem zu steuern es längst an der Zeit gewesen wäre. [102]

Es ergab sich daher also die Notwendigkeit, das maßlose Beschwerdeführen bis an die höchsten Stellen zu beschränken und für einzelne Gruppen von Fällen eine besondere Regelung zu treffen.

II. In der Folgezeit wurde denn auch durch eine Reihe von gesetzlichen Einzelbestimmungen das allgemeine Beschwerderecht des § 36 abgeändert, aus dem sich dann bestimmte Formen der Beschwerde herausbildeten; es geschah dies durch Festsetzung von Fristen, Beschränkung der Zahl der Beschwerdestellen und Bezeichnung des gegenseitigen Verhältnisses der Ober- und Unterbehörden usw. Zunächst erfuhr das Beschwerderecht im gerichtlichen Verfahren eine eingehende Regelung durch das Gesetz über die Strafrekurse vom 26. 6. 1821 und dann durch die späteren Verfahrensgesetze. [103] Ebenso erhielten in Verwaltungssachen die einzelnen Gesetze [104] durch Einführung von Notfristen, durch Ausschließung der weiteren Beschwerde oder Bezeichnung einer Mittelstelle als letzter Beschwerdestelle usw. beschränkende Bestimmungen. Eine allgemeine Regelung brachte dabei vor allem, abgesehen von dem späteren im nächsten Abschnitt zu behandelnden Verwaltungsrechtspflegegesetz, für die sog. Parteistreitigkeiten das Gesetz betr. die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen vom 13. 11. 1855 (Reg.Bl. S. 291). Diesem Gesetz gingen langwierige Verhandlungen und Beratungen voraus. [105]

---

[102] vgl. Verh. d. K. d. A. 1854/55 I. Beil.Bd. I Abt. S. 371.

[103] § 36 der VU. findet daher auf diese Fälle keine Anwendung, er greift somit nurmehr bei Beschwerden über Justizverweigerung- und verzögerung Platz: (vgl. Bazille S. 50. Goez. VU. S. 43); es ergibt sich dies auch unmittelbar aus den §§ 93—95 der VU.

[104] vgl. über die älteren Gesetze: v. Mohl. Staatsrecht S. 430 Anm. 12. Verh. d. K. d. A. 1854/55 I. Beil.Bd. I. Abt. S. 372; über die neueren Gesetze Goez. Staatsrecht S. 48 Anm. 2.

[105] vgl. zu folg. Wintterlin, Gesch. II. Bd. S. 167 ff.

In einem Gutachten des Geh. Rats vom 29. 3. 1827 wurde, wie anderorts schon wiederholt geschehen, auf die Notwendigkeit der Erlassung eines Gesetzes hingewiesen, durch welches für die sog. „Zivilrekurse“ [106] beschränkende Vorschriften gegeben werden sollten. Ihren ersten Niederschlag fanden diese Aeußerungen des Geh. Rats in dem Gesetz über das Gemeindebürger- und Beisitzrecht vom 15. 4. 1828 und in der allgemeinen Gewerbeordnung vom 22. 4. 1828, in denen Bestimmungen über Formen und Fristen des Rekurses getroffen wurden. Von dem Ministerium des Innern wurde ferner noch in demselben Jahre ein Gesetzentwurf über die Beschränkung des Beschwerderechts ausgearbeitet und dessen Inhalt zunächst dem Finanzministerium und Justizministerium zur Begutachtung mitgeteilt. Das Finanzministerium äußerte sich hiezu u. a. dahin, daß eine Beschränkung der Instanzen und eine Einführung von Notfristen nur bei Beschwerden über solche Verfügungen eintreten könne, welche die Entscheidungen von Streitigkeiten zwischen zwei Parteien zum Gegenstand hätten, während eine solche Beschränkung schon nach den Bestimmungen der §§ 36, 38, 60 der VU. bei Beschwerden über solche Verfügungen nicht stattfinden könne, welche die Ausübung der der Verwaltung der Regiminalbehörden überlassenen Hoheitsrechte bezwecken, bei denen also dem Einzelnen nur die Staatsgewalt gegenüberstehe. Auch das Justizministerium machte gewisse Bedenken förmlicher Art geltend. Der Entwurf wurde daher in der vom Innenministerium vorgeschlagenen Form vorläufig nicht zum Gesetz erhoben. Verschiedene andere Entwürfe über diesen Gegenstand erlitten dasselbe Schicksal. Erst im Jahr 1835 kam dann das oben erwähnte Gesetz betr. die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen zustande, dem in den wesentlichen Punkten das Gutachten des Finanzministeriums zugrundegelegt wurde. Durch dieses Gesetz wurde das Beschwerdeverfahren in Verwaltungsrechtssachen zum ersten Male für eine bestimmte Gruppe von Fällen, die sog. Parteistreitigkeiten, allgemein geregelt. Unter Parteistreitigkeiten waren nach Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes solche Streitigkeiten zu verstehen, „ in welchen über Ansprüche, die sich auf das öffentliche Recht gründen, im Geschäftskreis des Departements des Innern entschieden wird, sei es, daß der Streit zwischen Privaten und Körperschaften unter sich oder gegenüber von dem Staat als Inhaber von Vermögensrechten entstanden ist“. Dagegen findet das Gesetz keine Anwendung auf das Verfahren in Beschwerdesachen, bei welchen der Staat als öffentliche Gewalt beteiligt ist (Abs. 2), also auf das

[106] Unter Zivilrekursen verstand man die Beschwerden über anderweitige (d. h. nicht Strafbestimmungen) Verfügungen der Verw.Behörden, im Gegensatz also zu den Beschwerden im gerichtlichen Verfahren.

eigentliche Beschwerdeverfahren. Im einzelnen sind nach Art. 2 alle Endentscheidungen mit Entscheidungsgründen zu versehen, den Parteien ist auf ihr Verlangen vollständige Akteneinsicht zu gewähren (Art. 3); in den Art. 4—15 sind die einzelnen „Formalien und Fatalien" genau geregelt [107], (sie enthalten insbesondere Bestimmungen über die Person des Beschwerdeberechtigten, die Fristen und Formen der Einlegung der Beschwerde, über die Beschwerdestellen, die grundsätzlich aufschiebende Wirkung, die Rechtsbelehrung).

Dieses Rekursrecht wies somit im wesentlichen sämtliche Merkmale der sog. förmlichen Beschwerde bezw. der Rechtsbeschwerde im heutigen Sinne auf. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß es sich dabei, wenn auch nur von „Beschwerde" die Rede ist, weniger um eigentliche Beschwerdesachen, bei denen die Beteiligten, Staat und Untertan, im Verhältnis der Ueber- und Unterordnung stehen, als vielmehr um Streitigkeiten zwischen gleichgeordneten Parteien handelt. Ueber eine Reihe durch das Gesetz aufgeworfene Fragen bestand nun große Unklarheit und gab es auch bei dessen Beratung heftige Auseinandersetzungen. [108] Erhebliche Schwierigkeiten bereitete vor allem die Unterscheidung der Fälle des Abs. 1 von denen des Abs. 2 Art. 1, der reinen Verwaltungssachen von den Verwaltungsjustizsachen und der Verwaltungsjustizsachen des Gesetzes von 1833 von den übrigen Verwaltungsjustizsachen; ferner fehlte es an einer Abgrenzung der zum Ministerium des Innern gehörigen Fälle. [109] Durch diese Mängel wurde der Wert und die Wirksamkeit des Gesetzes immerhin wesentlich beeinträchtigt. Es war jedoch auch ein Fortschritt insofern zu verzeichnen, als endlich und zum ersten Male wenigstens für eine bestimmte Gruppe von Fällen genaue Vorschriften über das Verfahren, die Formen und Fristen usw. erlassen wurden; und darin liegt für uns die Bedeutung des Gesetzes betr. die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen.

Mit diesem Gesetz fand die Entwicklung des Beschwerderechts bis zum Jahre 1876 im wesentlichen ihren Abschluß. Ein neuer Entwicklungsabschnitt begann dann mit der Regelung des Beschwerderechts in Verwaltungsrechtssachen und der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876.

---

[107] Goez, Verwaltungsrechtspflege S. 31 ff.

[108] vgl. Verh. der K. d. A. 1854/55 Prot. Bd. I, 250. Sitz. S. 447 ff., Verh. d. St.H. 1851/53 Prot. Bd. IV, 117. Sitz. S. 1279 ff.

[109] vgl. v. Sarwey, Ueber Administrativjustiz S. 215 ff.

§ 8.

Die Rechtsnatur der in den §§ 36, 37 der Verfassungsurkunde geregelten Beschwerde (der allgemeinen Verfassungsbeschwerde).

Wenn man das Beschwerderecht der Verfassungsurkunde und das Beschwerderecht der Sondergesetzgebung im einzelnen betrachtet und miteinander vergleicht, so wird man zu der Feststellung gelangen, daß hier offenbare Widersprüche und Gegensätze vorliegen müssen. Denn während einerseits nach § 36 der VU. jeder das Recht hat, über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren einer Staatsbehörde oder Verzögerung der Entscheidung bei der unmittelbar vorgesetzten Stelle schriftliche Beschwerde zu erheben und nötigenfalls stufenweise bis zur höchsten Behörde zu verfolgen, trifft andererseits die Sondergesetzgebung für das Beschwerderecht in den einzelnen Fällen besondere Regelungen, schneidet den Beschwerdezug ab d. h. beschränkt das Beschwerderecht auf wenige bestimmte Stufen, so daß also der Beschwerdeführer die Beschwerde nicht bis zur höchsten Behörde verfolgen kann, und setzt insbesondere für die Einlegung der Beschwerde Ausschlußfristen. Wie läßt sich nun dies mit der in der Verfassung getroffenen Regelung vereinbaren? Bei der ständischen Beratung der sog. Sondergesetze wurde anfangs die Verfassungsmäßigkeit solcher in diesen getroffenen Bestimmungen von mehreren Abgeordneten jeweils stark in Zweifel gezogen und eine „Beschränkung" des verfassungsmäßigen Rechts der Beschwerde überhaupt für verfassungswidrig erklärt [110]. Im Schrifttum hiegegen sagte man auch vielfach, § 36 der VU. spreche nur einen allgemeinen, oft durch Sondergesetze eingeschränkten Grundsatz aus, daß der Staatsbürger das Recht der Beschwerdeführung habe [111], oder für die allgemeine Verfassungsbeschwerde der §§ 36, 37 sei da kein Raum, wo das Beschwerdeverfahren durch Einzelgesetze einer besonderen Regelung unterworfen sei, es handle sich eben stets nur um „die Verwaltungsbeschwerde", deren es nur eine einzige gebe [112], oder die Beschwerde des § 36 sei eine förmliche Beschwerde [113] und dergl. mehr.

Es erhebt sich somit die Frage nach dem Verhältnis der durch die Sondergesetzgebung geregelten Beschwerde zu der Verfassungsbeschwerde der §§ 36, 37 und nach deren Rechtsnatur überhaupt. Da es sich unbestrittenermaßen bei der Verfassungsbe-

[110] vgl. v. Mohl, Statsrecht S. 430 Anm. 12; vgl. z. B. Verh. d. K. d. A. 1854/55 Prot. Bd. I 250. Sitz. S. 466.
[111] vgl. z. B. v. Sarwey, im Württ. Archiv Bd. XIV, S. 311 Anm. 22.
[112] Pistorius, S. 277, Teuffel, S. 10.
[113] Fleiner, S. 230 Anm. 6.

schwerde grundsätzlich um eine Verwaltungsbeschwerde handelt, so kommen hier für die Beurteilung ihrer Rechtsnatur nach der heute allgemein üblichen Unterscheidung nur zwei Arten von Beschwerden in Betracht, die förmliche Verwaltungsbeschwerde und die formlose (allgemeine) Dienstaufsichtsbeschwerde.

I. Rein äußerlich betrachtet fehlen der in den §§ 36, 37 der VU. geregelten Beschwerde, die wir, wie oben gesagt, der Einfachheit halber und zwecks klarer Unterscheidung die (allgemeine) Verfassungsbeschwerde im Gegensatz zu der besonderen Verfassungsbeschwerde an die Stände nennen, nahezu sämtliche Kennzeichen der förmlichen Verwaltungsbeschwerde. Wie wir unten im Einzelnen noch darlegen werden, besteht das Wesen der förmlichen Beschwerde darin, daß sie an gewisse rechtliche Bestimmtheiten des Verfahrens gebunden ist, vor allem eine bestimmte Verwaltungsverfügung voraussetzt, daß in der Regel die Person des Beschwerdeberechtigten, die Beschwerdestelle und die Form und Frist der Einlegung der Beschwerde genau bezeichnet sind und daß schließlich die Beschwerdebehörde die angefochtene Verfügung nach der tatsächlichen wie nach der rechtlichen Seite nachzuprüfen und dem Beschwerdeführer einen Bescheid zu erteilen hat.

Die Vorschrift des § 37, wonach der Beschwerdeführer über die Gründe einer abweisenden Beschwerdeentscheidung zu belehren ist, kann nun allerdings zu Zweifeln Anlaß geben und die Ansicht rechtfertigen, daß es sich bei der Verfassungsbeschwerde tatsächlich um eine förmliche Beschwerde handelt. Denn der Anspruch auf Bescheid ist ein Hauptmerkmal der förmlichen Beschwerde und macht zu seinem Teil diese überhaupt erst zu einem eigentlichen Rechtsmittel. Die Zweifel lassen sich jedoch einmal durch die Erkenntnis beheben, daß in den verschiedenen Rechtsordnungen fast jede Rechtseinrichtung Unterschiede und Sonderregelungen aufweist. Davon abgesehen fehlen aber, wie gesagt, der Verfassungsbeschwerde überhaupt die Bestimmungen, die sonst das Wesen der förmlichen Beschwerde hauptsächlich ausmachen, vor allem die zeitliche Beschränkung ihrer Einlegung (die Beschwerdefrist), die Beschränkung des Beschwerderechts auf bestimmte Personen, die Voraussetzung eines bestimmten Verwaltungsakts. Für die Einlegung der allgemeinen Verfassungsbeschwerde ist keine Frist vorgeschrieben, sie ist zeitlich unbeschränkt zulässig; die förmliche Beschwerde dagegen ist an eine Ausschlußfrist gebunden. Ferner ist bei ersterer der Kreis der Beschwerdeberechtigten in gewissem Sinne unbeschränkt, bei letzterer sind die Beschwerdeberechtigten auf die rechtlich Beteiligten beschränkt. Bei ersterer sind weiterhin die Beschwerdegründe unbeschränkt, — die Beschwerde kann allge-

mein über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren einer Staatsbehörde oder die Verzögerung der Entscheidung geführt werden —, bei letzterer können nur bestimmte Beschwerdegründe vorgebracht werden, die sich gegen eine bestimmte, gerade und nur gegen den Beschwerdeführer ergangene Verwaltungsverfügung richten müssen.

Bei Hervorhebung und Betrachtung all dieser Unterschiede kommen wir zu dem vorläufigen Ergebnis, daß es sich bei der Verfassungsbeschwerde der §§ 36, 37 nicht um eine förmliche Beschwerde, sondern um eine allgemeine Verwaltungs- oder Dienstaufsichtsbeschwerde handelt. [114]

II. Für die Prüfung und Beurteilung dieser Streitfrage sind nun die Verhandlungen der Stände und die Entscheidungen des Geh. Rats von besonderer Bedeutung. Ein Querschnitt durch sie soll im folgenden die Richtigkeit unseres vorläufigen Ergebnisses bestätigen und belegen:

Schon bei der Beratung des Strafrekursgesetzes von 1821 wurde in der K. d. A. zwischen dem förmlichen Rekurs und der einfachen Beschwerde unterschieden. Hiebei wurde insbesondere ausgeführt, daß einem Verurteilten oder Angeschuldigten neben dem Rechtsmittel des Rekurses zu jeder Zeit und gegen jede Verfügung zugleich das Recht der einfachen Beschwerde über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren der Gerichtsbehörden oder der Verzögerung der Entscheidung nach § 36 zustehe; das eine sollte also das andere nicht ausschließen [115]. Ganz zweifellos meinte man mit der „einfachen Beschwerde" nach § 36 eine Dienstaufsichtsbeschwerde an den höheren Richter, wenn man sich auch über die Unterschiede zwischen der förmlichen Beschwerde und der Dienstaufsichtsbeschwerde damals im einzelnen noch nicht klar gewesen sein mag, wie denn überhaupt diese Ausdrucksformen und Unterscheidungen der neueren Zeit angehören.

Wie wir schon ausgeführt haben [116], wurde von Seiten der Regierung anfangs die Meinung vertreten, daß das Anwendungsgebiet des § 36 sich auf die Fälle der Verletzung von Form- oder Verfahrensvorschriften beschränke; insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß verschiedene Gesetze verabschiedet worden seien, „wonach aus materiellen Gründen nur eine bestimmte Zahl von Instanzen gegeben sei", daß man aber bei einer Beschwerde über gesetz- und ordnungswidriges Verfahren an jene Rekursförm-

[114] Ueber das Verhältnis der allgemeinen Verfassungsbeschwerde zur förmlichen Beschwerde s. weiter unten.

[115] vgl. Verh. der K. d. A. 1821 Heft 12 Beil. 162 S. 646 ff., S. 660. Heft 17 Prot. 192 S. 1506 ff., Beil. 221 S. 996 ff. 1004.

[116] s. oben § 4.

lichkeiten nicht gebunden sei, vielmehr alle Stufen durchlaufen könne.[117] Bemerkenswert ist, daß man auch hier wiederum zwischen dem an Förmlichkeiten gebundenen Rekurs, also der förmlichen Beschwerde, und der an keine „Rekursformalien" gebundenen, somit formlosen Beschwerde des § 36 unterschied. Dabei ist aber zu betonen, daß in beiden Kammern unter Ablehnung der durch die Regierung gegebenen Auslegung des § 36 die Anwendbarkeit dieses § auch auf aus sachlichen Gründen geführte Beschwerden allgemein bejaht und die Praxis demgemäß in der Folgezeit stets gehandhabt wurde. Damit kommen wir schon dem Kern der Sache näher, wenn wir feststellen, daß sich die Dienstaufsichtsbeschwerde ja auch gegen den sachlichen Inhalt einer Verfügung richten kann, gleichwohl sie allerdings in der Regel mehr deren förmliche Seite, das dienstliche Verhalten eines Beamten usw. zum Gegenstand hat.

Von Bedeutung für unsere Frage sind weiter die Verhandlungen der Kammern anläßlich der Beratung des Gesetzentwurfes betr. die Rechtsmittel in Verwaltungsjustizsachen. In der Begründung zu diesem Entwurf faßte die Regierung die in der Verwaltung vorkommenden Beschwerden im weitesten Sinne unter 3 Arten zusammen, von denen man zu der ersteren offensichtlich die Verfassungsbeschwerde des § 36 rechnete. Im einzelnen wurde dabei ausgeführt: wenn jemand, der durch irgendwelche Verfügungen der öffentlichen Behörden seine Interessen benachteiligt finde — ohne in einem Recht verletzt zu sein — sich an die höhere Behörde wende und um Abhilfe nachsuche, dann habe seine Beschwerde wesentlich die Bedeutung einer „Denunziation", welche von der vorgesetzten Behörde allerdings zu beachten sei; die Beschwerde sei aber nur der äußere Anlaß, aus welchem die höhere Behörde ihr Aufsichtsrecht ausübe und die Verfügung der Unterbehörde aufhebe oder abändere, falls sie solche sachlich für nicht begründet erachte.[118] Damit wurde in den wesentlichen Punkten der Begriff der Dienstaufsichtsbeschwerde klar dargelegt und in dem vorliegenden Zusammenhang zum Ausdruck gebracht, daß es sich bei der allgemeinen Verfassungsbeschwerde um eine Dienstaufsichtsbeschwerde handelt. Bei der Beratung des genannten Gesetzes wurde schließlich auch noch die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung des Beschwerderechts aufgeworfen, jedoch von dem Minister des Innern ohne Widerspruch als gegenstandslos mit der Begründung abgetan, daß der Grundsatz der Beschränkung des Beschwerderechts von den Ständen wiederholt gebilligt, also nicht für ver-

[117] vgl. Verh. d. K. d. A. 1836 Prot. Bd. VI, 76. Sitz. S. 45 ff., 70.
[118] vgl. Verh. d. K. d. A. 1854/55 I. Beil.Bd. I. Abt. S. 161 ff.

fassungswidrig angesehen worden sei und daß damit dementsprechende Bestimmungen in anerkannter Wirksamkeit seien, woraus hervorgehe, „daß der § 36 gar nicht hierher passe“ [119].

Unsere Auffassung von der Rechtsnatur der allgemeinen Verfassungsbeschwerde findet eine weitere Stütze in der „Rechtsprechung“ des Geh. Rats. In mehreren Entscheidungen erklärte nämlich der Geh. Rat, daß er keine den Ministerien vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde sei und daß daher eine Beschwerde seine Zuständigkeit nur unter den Voraussetzungen des § 60 Ziff. 1 der VU. begründen könne. [120] Darnach erschöpft sich also die gewöhnliche in den §§ 36, 37 geregelte Verwaltungsbeschwerde im Gegensatz zu der Rechtsbeschwerde des § 60 Ziff. 1 jeweils in dem der Sache nach in Frage kommenden Ministerium als der höchsten Dienstaufsichtsbehörde. Mit diesen Verlautbarungen des Geh. Rats [121] kommt somit nichts anderes zum Ausdruck, als daß die Beschwerde des § 36 als eine Dienstaufsichtsbeschwerde angesehen wurde. Denn dieser ist es insbesondere wesentlich, daß sie sich an die vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde richtet; wo aber eine Behörde keine Dienstaufsichtsbehörde ist, da gibt es auch keine Dienstaufsichtsbeschwerde. [122] Folgerichtig verneinte daher der Geh. Rat bei Beschwerden dieser Art seine Zuständigkeit.

III. Zusammengefaßt ist somit festzustellen:

1. Die Verfassung von 1819 gewährleistet das Recht der Beschwerde in weitgehendem Umfange und regelt in den §§ 36/37 die sog. allgemeine Verfassungsbeschwerde. Ihrer Rechtsnatur nach ist die allgemeine Verfassungsbeschwerde eine (formlose) Dienstaufsichtsbeschwerde und nicht eine förmliche Beschwerde [123]. Aus dem verfassungsmäßigen Recht der Beschwerde bildete sich vielmehr im Laufe der Entwicklung die förmliche Beschwerde erst heraus.

2. Auf allen Gebieten des öffentlichen Rechts brachte die Entwicklung eine immer größere Zahl von Sondergesetzen, die das Beschwerderecht bis ins einzelne regelten und die „förmliche Beschwerde“ zum Gegenstand hatten. Naturgemäß beeinträchtigte das vorteilhaftere Rechtsmittel der förmlichen Beschwerde in starkem Maß den Wert der allgemeinen Verfassungs- oder

---

[119] Verh. d. K. d. A. 1854/55 Prot. Bd. I, 250. Sitz. S. 466, 480; I. Beil.-Bd. I. Abt. S. 372.

[120] vgl. oben § 6.

[121] vgl. auch die Entscheidung des Geh. Rats vom 6. 8. 1863 (im Württ. Archiv Bd. IX S. 80.

[122] v. Köhler S. 251.

[123] vgl. auch über die ähnliche Regelung des preuß. Rechts zu jener Zeit, L. von Roenne, Das Staatsrecht S. 88.

Dienstaufsichtsbeschwerde; (von dieser sprach man vielfach nur noch als von einer „Vorstellung" bei der höheren Aufsichtsbehörde.[124]) Insofern kann man daher von einer „Beschränkung" des verfassungsmäßigen Beschwerderechts sprechen, zumal man sich sagt, daß ein Beschwerdeführer, der mit einer förmlichen Beschwerde abgewiesen wurde, in der Regel auch mit der Dienstaufsichtsbeschwerde keinen Erfolg haben wird; keineswegs aber ist gesagt, daß der Gebrauch der förmlichen Beschwerde den der Dienstaufsichtsbeschwerde ausschließt.[125] Die förmliche Beschwerde ist förmlich und sachlich bis ins einzelne geregelt und richtet sich hauptsächlich gegen die sachliche Richtigkeit einer Entscheidung oder Verfügung. Dadurch beschränkt sich der Anwendungsbereich einer Dienstaufsichtsbeschwerde von selbst auf ein bestimmtes Gebiet, das in § 36 als „gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren" bezeichnet ist, also mehr auf das Förmliche in dem Sinn, den die Regierung früher diesem Begriff beigelegt hat. Mit der Dienstaufsichtsbeschwerde des § 36 macht der Beschwerdeführer lediglich auf ein Verhalten oder Verfahren der unteren Behörde aufmerksam, das nach seiner Ansicht die vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde schon von Amts wegen vermöge ihrer Aufsichtsgewalt zum Einschreiten verpflichtet hätte.[126]

3. Gegenüber dem Reichsrecht und den Rechten anderer Länder zeichnet sich die Dienstaufsichtsbeschwerde des damaligen württ. Rechts durch zwei Besonderheiten aus: sie ist einmal ausdrücklich in der Verfassung anerkannt und geregelt und begründet ferner für die angerufene Behörde eine ausdrückliche Pflicht zur Nachprüfung und für den Beschwerdeführer einen Anspruch auf Bescheid.

IV. Damit sind wir am Schlusse der Darstellung des in der alten württembergischen Verfassung gewährleisteten Beschwerderechts angelangt, eines Beschwerderechts, das wegen seiner umfassenden Regelung allgemein auffällt und früher Gegenstand zahlreicher Erörterungen gewesen ist. Grundsätzlich muß daher betont werden, daß das weitgehende Beschwerderecht der württ. Verfassung von 1819 nur unter dem Gesichtspunkt der Eigenart des württembergischen Volkscharakters und der württembergischen Verhältnisse und der Rückschläge und des Widerspruchs gegen die Verwaltungsweise des vorangegangenen absoluten Staates verstanden und betrachtet werden kann.

---

[124] vgl. z. B. von Gessler, Ueber den Begriff der Verwaltungsjustizsachen S. 345; Michel S. 309; Entsch. des Geh. Rats v. 6. 8. 1863 (Im Württ. Archiv Bd. IX S. 80, 81).

[125] vgl. Bornhak S. 510; v. Köhler S. 252.

[126] v. Köhler, S. 251/52.

3. Abschnitt:

Von der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz bis zum nationalsozialistischen Rechtsstaat (1876–1936).

§ 9.

Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und deren Einführung in Württemberg durch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Dezember 1876.

I. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollzog sich in den deutschen Einzelstaaten der Uebergang vom Polizei- zum Verfassungsstaat. Eine Folge davon war die grundsätzliche Trennung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt und die Bindung der Staatsgewalt an feste Rechtsschranken. Aus dem Verfassungsstaat entwickelte sich dann erst der sog. Rechtsstaat mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in dem Sinne, daß keine belastende Verwaltungsverfügung ohne gesetzliche Grundlage ergehen darf. Von den Verwaltungsbehörden unabhängige Stellen, die die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Staatsbürger einen ausreichenden Rechtsschutz gegenüber gesetzwidrigen Verwaltungsakten hätten gewährleisten können, gab es indes im Allgemeinen damals noch nicht. Im Laufe der Entwicklung des öffentlichen Rechts machte sich daher immer mehr das Bedürfnis nach solchen geltend. Eine gewisse Gewähr lag allerdings schon in der durch den Behördenaufbau gegebenen Aufsichtsgewalt der übergeordneten Behörden über die unteren Verwaltungsorgane und dem daraus sich ergebenden Recht der Dienstaufsichtsbeschwerde, das in vielen Verfassungen, wie z. B. gerade in Württemberg, ausdrücklich anerkannt war oder durch die Gesetzgebung geschaffen oder aber, weil als selbstverständlich geltend, einer Regelung gar nicht unterworfen wurde. Die Verwaltungsbeschwerde konnte jedoch — einerlei, ob es sich um die allgemeine Dienstaufsichtsbeschwerde oder um die förmliche Verwaltungsbeschwerde handelte — dem Einzelnen nur einen unvollkommenen Rechtsschutz bieten, da über sie stets die Verwaltungsbehörden selbst die Entscheidung treffen und sie daher gewissermaßen Richter in eigener Sache sind. Wirklichen Rechtsschutz vermochten vielmehr dem Einzelnen nur außerhalb der Verwaltung stehende selbständige und unabhängige Organe zu gewährleisten.[127] Bald nach der Begründung des Verfassungsstaats durch die Einführung von Verfassungen erhob sich daher

[127] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 101.

in den einzelnen Ländern die Forderung nach Einsetzung solcher Rechtsschutz- und Ueberwachungsstellen, der sich die Staaten auf die Dauer nicht entziehen konnten. In Württemberg war diese Forderung durch die Einrichtung des Geheimen Rats und dessen Tätigkeit auf Grund des § 60 Ziff. 1 der VU. bereits zum großen Teile erfüllt [128].

Die Gesetzgebung der einzelnen Länder suchte nun auf verschiedene Weise eine Rechtskontrolle über die Verwaltung zu schaffen. Da der Gedanke einer Fortbildung des Beschwerdeverfahrens innerhalb der Verwaltung von vornherein ausschied, blieben nur 2 Möglichkeiten übrig:

1. Die Unterstellung der Verwaltung unter die „Kontrolle" durch die ordentlichen Gerichte, m. a. W. Erweiterung der Zuständigkeit der Zivilgerichte auch auf öffentliche Angelegenheiten. Diese justizstaatliche Auffassung, deren Hauptvertreter der kurhessische Jurist Otto Baehr war [129], fand ihren Ausdruck im § 182 der Frankfurter Reichsverfassung vom 28. 3. 1849 [130] und ihre gesetzliche Verwirklichung in Kurhessen. Zunächst hatte es daher den Anschein, als ob sie den Sieg davontragen würde. In Württemberg hätte diesen justizstaatlichen Bestrebungen an sich der § 95 der VU. [131] eine geeignete Handhabe bieten können, doch scheiterten sämtliche Versuche zur Anbahnung einer solchen Rechtsentwicklung am Widerstand des Geh. Rats, dessen Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten auch das Bedürfnis nach zivilrechtlichem Schutz gar nicht in dem Maße aufkommen ließ, wie dies in anderen deutschen Staaten der Fall war. [132]

2. Die Errichtung einer unabhängigen Rechtspflege auf dem Gebiet der Verwaltung selbst. Die Entwicklung ging diesen zweiten Weg. Nach und nach brach sich der Gedanke Bahn, daß die Selbständigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung eine Unterwerfung unter die Zivilgerichte nicht erlaube und daß deshalb zur Ausübung der Verwaltungsrechtspflege besondere Verwaltungsgerichte zu errichten und das vor ihnen geltende Verfahren zu regeln seien. Der hervorragendste Vertreter dieser Richtung war der Staatsrechtslehrer Rudolf von Gneist, der für den obersten Rechtszug die Errichtung eines besonderen, mit rechts- und verwaltungskundigen Männern besetzten Gerichtshofs vorschlug

---

[128] vgl. o. § 6 und u. Ziff. II.

[129] vgl. Otto Baehr S. 135 ff.

[130] § 182 lautet: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf: über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte."

[131] § 95 lautet: „Keinem Bürger, der sich durch einen Akt der Staatsgewalt in seinem auf einem besonderen Titel beruhenden Privatrecht verletzt glaubt, kann der Weg zum Richter verschlossen werden." Vgl. auch oben § 3.

[132] vgl. Bühler, Zuständigkeit S. 113 ff.

und für die unteren Rechtszüge eine ehrenamtliche Mitwirkung unparteiischer Männer befürwortete [133]. Diesen Vorschlägen entsprechend setzten dann im Laufe der Jahre fast sämtliche deutschen Staaten Verwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe ein. Mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit begann für die Entwicklung des Verwaltungsrechts und damit auch des Verwaltungsbeschwerderechts im weitesten Sinne ein neuer Zeitabschnitt.

II. Den Ausgangspunkt für die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg bildete das im § 60 Ziff. 1 der VU. geregelte Beschwerderecht und die darauf beruhende Tätigkeit des Geh. Rats bei den Rekursentscheidungen, welche über ein halbes Jahrhundert lang das Land Württemberg vor allen anderen deutschen Staaten auszeichnete [134]. Man sagt, Baden habe im Jahre 1863 als erstes deutsches Land die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt; dies ist zwar richtig, jedoch belanglos für die Frage, in welchem Land zuerst die Grundsätze einer Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelt und dann tatsächlich — wenn auch ohne förmliche Sicherstellung, so doch der Sache nach — verwirklicht wurden. Die Rechtsprechung des Geh. Rats in Verwaltungsrechtssachen wies in förmlicher Hinsicht freilich verschiedene Mängel auf: es bestanden keine Verfahrensvorschriften, die Beschränkung der Zuständigkeit auf Rechtsverletzungen hatte keine sichere gesetzliche Grundlage; der äußeren Form eines Verwaltungsgerichts fehlte vor allem die förmliche Gewähr der richterlichen Unabhängigkeit [135] (die Mitglieder des Rats waren ja jederzeit entlaßbar [136]). Sachlich fielen jedoch diese Mängel nicht ins Gewicht. Denn die Unabhängigkeit des Geh. Rats bei seinen Rekursentscheidungen, seine Gründlichkeit und Sachkenntnis bei Behandlung der Fälle wurden im allgemeinen nie angezweifelt. [137] Wenn wir daher von allen Aeußerlichkeiten, insbesondere dem Fehlen einer richterlichen Organisation, absehen und die ganze Tätigkeit des Geh. Rats — wie sie im § 6 dargestellt wurde — nur nach der tatsächlichen Seite hin überprüfen, dann kommen wir zu dem Ergebnis, daß der Sache nach in Württemberg seit den 30er Jahren eine wirkliche Rechtsprechung (vielleicht besonderer Art) auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts bestanden hat. [138] In weiser Selbstbeschränkung

---

[133] vgl. v. Gneist S. 162 ff.
[134] Zorn, S. 79.
[135] vgl. Bühler, Die Zuständigkeit S. 37.
[136] vgl. § 57 der VU.
[137] vgl. Bühler, Die Zuständigkeit S. 38.
[138] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentl. Rechte S. 324; v. Sarwey, Das öffentliche Recht S. 260.

hat der Geh. Rat „nicht die Stellung einer obersten, über den Ministerien stehenden Behörde beansprucht, sondern nach der Art eines Verwaltungsgerichtshofs den Schutz der im öffentlichen Recht begründeten subjektiven Berechtigungen sich zur Aufgabe gemacht, demgemäß innerhalb dieser selbstgezogenen Schranken in freier schöpferischer Arbeit, von keiner gesetzlichen Fessel eingeengt, den Umfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit allmählich festgelegt und den Inhalt des öffentlichen Rechts in den verschiedensten Richtungen entwickelt" [139] und damit die Grundlage für die spätere Gesetzgebung geschaffen: Die Rechtsgrundsätze, nach denen der Geh. Rat seine verwaltungsgerichtliche oder verwaltungsgerichtsähnliche Kontrolle über die gesamte Verwaltung ausübte, wurden durch das Gesetz vom 16. Dez. 1876 (Reg.Bl. S. 485) gesetzlich festgelegt; es bedurfte dabei lediglich einer Umbildung der Behörde und des Verfahrens, um auch die äußere Form dieser Einrichtung ihrem sachlichen Inhalt anzupassen. Während in den übrigen deutschen Staaten die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine völlige Neuschöpfung war, bedeutete in Württemberg ihre förmliche Einführung durch dieses Gesetz somit nur den Abschluß einer mehr als 50jährigen Rechtsentwicklung. Den äußeren Anstoß zu dem Verwaltungsrechtspflegegesetz gaben neben den Vorgängen in mehreren deutschen Ländern (Baden, Hessen, Preußen) die Bestimmungen der §§ 20, 21 der Gewerbeordnung vom 21. 6. 1869, wonach für die Genehmigung bezw. Untersagung gewisser Anlagen usw. ein Verwaltungsverfahren mit öffentlicher mündlicher Verhandlung vorgeschrieben war, ferner das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. 6. 1870 und das hiezu erlassene württ. Ausführungsgesetz vom 17. 4. 1873 (Reg.Bl. S. 109), welches nach dem Vorgang bei dem Bundesamt für Heimatwesen für die armenrechtlichen Streitigkeiten im ersten und zweiten Rechtszug (Kreisregierung und Landesamt für Heimatwesen) ein nach den Grundsätzen der Oeffentlichkeit und Mündlichkeit geregeltes Verfahren einführte, das gerade der seitherigen Rechtsprechung des Geh. Rats fehlte.

Mit dem 1. Oktober 1877 trat das Verwaltungsrechtspflegegesetz in Kraft.

III. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz ist, abgesehen von dem EWVVG von 1931, der letzte Markstein in der Entwicklung des Beschwerderechts bis zur Begründung des nationalsozialistischen Staates. Es beseitigt zunächst den Geh. Rat als Rechtszug der Verwaltungsrechtspflege und setzt an seine Stelle als obersten Rechtszug für Verwaltungsrechtssachen den Verwaltungsgerichtshof, dessen Mitglieder mit der äußeren Gewähr der richterlichen

[139] so treffend Goez, Die Verwaltungspflege S. 32/33.

Unabhängigkeit ausgestattet sind [140]. Durch den Art. 77 wird § 60 Ziff. 1 der VU. ausdrücklich aufgehoben; an die Stelle des Rekurses an den Geh. Rat tritt nunmehr die sog. Rechtsbeschwerde an den VGH. [141]. Das Gesetz gebraucht den Ausdruck Rechtsbeschwerde nur in der Ueberschrift zu den Artikeln 59 ff. und spricht sonst nur von der Beschwerde beim VGH; auch die „Anfechtungsklage" des Art. 13 wird einfach als Beschwerde bezeichnet. Damit zeigt das Gesetz schon rein äußerlich, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit des VGH lediglich eine organische Fortsetzung der Rechtsprechung des Geh. Rats ist [142] und bringt dadurch aber auch die verschiedenartige Stellung der Verwaltungsbehörde und des Beschwerdeführers zum Ausdruck.

Den eigentlichen Gegenstand des VRG. bildet die Rechtsbeschwerde an den VGH. Ihrem geschichtlichen Vorläufer, dem Rekurs an den Geh. Rat, entsprechend ist die Rechtsbeschwerde nicht als ein Rechtsmittel in dem Sinne aufzufassen, daß der VGH. die höhere Instanz gegenüber den Verwaltungsbehörden bildet, derselbe ist vielmehr eine neben der Verwaltung stehende Rechtskontrollbehörde und bildet in dieser Eigenschaft, wie im einzelnen im § 14 zu zeigen sein wird, die erste und letzte verwaltungsrichterliche Instanz in den Rechtsbeschwerdesachen des Art. 13. Infolgedessen stellt sich die Rechtsbeschwerde lediglich als ein Ausfluß der dem VGH. gegenüber den Verwaltungsbehörden zustehenden Rechtskontrollbefugnis dar. Sie ist somit keine Fortsetzung oder Ersetzung der Verwaltungsbeschwerde, insbesondere besteht zwischen ihr und der allgemeinen Verfassungs- oder Verwaltungsbeschwerde der §§ 36, 37 der VU. kein rechtlicher Zusammenhang, und es bedeutet daher auch erstere nicht etwa eine Beschränkung der letzteren.

Von dem Rechtsbeschwerdeverfahren ist, wie in diesem Zusammenhang erwähnt werden kann, das Parteistreitverfahren [143] als die zweite Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg zu jener Zeit zu unterscheiden. Unter Parteistreitigkeiten versteht man solche Streitigkeiten, bei denen Privatpersonen oder juristische Personen des öffentlichen Rechts miteinander über das Bestehen oder Nichtbestehen öffentlich-rechtlicher und im objektiven Recht begründeter Ansprüche oder Verbindlichkeiten streiten und sich als Kläger und Beklagte gegenüberstehen, ohne daß der Staat in seiner Eigenschaft als übergeordneter Hoheitsträger unmittelbar beteiligt wäre, d. h. also Streitigkeiten, bei

[140] vgl. Art. 3 ff. VRG.
[141] vgl. Art. 13, 59 ff. VRG.
[142] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 324.
[143] vgl. Art. 10, 11 VRG.

denen den Streitgegenstand nicht wie bei der Rechtsbeschwerde die Frage bildet, ob die Verfügung einer Verwaltungsbehörde in einem bestimmten Fall gerechtfertigt ist. Der Unterschied zwischen den Parteistreitsachen und den Rechtsbeschwerdesachen besteht weiter darin, daß für die in Art. 10 VRG. einzeln aufgeführten Parteistreitsachen bereits in der untersten Instanz ein Verwaltungsgericht zuständig ist, bei den Rechtsbeschwerdesachen d. h. allen übrigen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten dagegen den sachlich zuständigen (nicht als Verwaltungsgerichte fungierenden) Verwaltungsbehörden die Entscheidung über eine Beschwerde, die „Rechtsprechung", obliegt und erst nach der Erschöpfung des verwaltungsbehördlichen Rechtszugs die Rechtsbeschwerde beim VGH. erhoben werden kann.[144] Während die Parteistreitsachen in zwei Rechtszügen ausgetragen werden können[145], und zwar im ersten Rechtszug vor der Kreisregierung[146] und im zweiten (Berufungs-)Rechtszug vor dem VGH., gibt es für die Rechtsbeschwerdesachen nur einen einzigen verwaltungsgerichtlichen Rechtszug, den VGH., der aber im Gegensatz zu den Parteistreitigkeiten, für die der Aufzählungsgrundsatz gilt, in allen Fällen, in denen der Beschwerdeführer in seinen Rechten verletzt zu sein glaubt, angerufen werden kann[147].

IV. Die Vorschriften des VRG. über die Rechtsbeschwerde und ihr Verfahren wurden in der Folgezeit vielfach durch Sondergesetze geändert und ergänzt.[148] So wurde z. B. die Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde in einer Reihe von Gesetzen teils ausdrücklich verneint, teils ausdrücklich bejaht. Hievon enthalten insbesondere die Gemeinde- und die Bezirksordnung vom 28. 7. 1906 eingehende Vorschriften sowohl über die förmliche Beschwerde als auch über die Frage der Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde.[149] Wir sehen hier eine Ausbildung der im Allgemeinen früher zurücktretenden, aber sich allmählich festigenden förmlichen Verwaltungsbeschwerde. Mit den beiden genannten Gesetzen erreichte die Entwicklung des Beschwerderechts im großen Ganzen ihren Abschluß bis zum Jahre 1918.

---

[144] vgl. Art. 59 VRG., s. u. § 16.

[145] vgl. Art. 16 VRG.

[146] vgl. Art. 6 VRG.

[147] vgl. Art. 13, Abs. 1 VRG., s. u. § 16.

[148] vgl. z. B. Art. 115 der Bauordnung v. 28. 7. 1910; Art. 68 des Feldbereinigungsgesetzes vom 30. 3. 1886; Art. 64 des Einkommensteuergesetzes vom 8. 8. 1903; Art. 69 Abs. 4, 92 Abs. 5, 97 Abs. 4 des Wassergesetzes vom 1. 12. 1900; Art. 32, 38 des Ges. über die Ablösung der Realgemeinderechte v. 28. 11. 1900. Vergl. Gerber, Verfassungsrechtl. Landesgesetze und Verordnungen Württembergs S. 295.

[149] vgl. die Art. 195 ff., 206, 251 Gem.O., Art. 79 ff., 86 ff. 98 Bez.O.

§ 10.

Die Weiterbildung des Beschwerderechts bis zum Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1931.

Durch den Umsturz von 1918 wurden die monarchische Staatsform und die alte Verfassung von 1819 in Württemberg beseitigt. Die neue Verfassung des Volksstaats Württemberg und die ihr zugrunde liegenden Gedankenströmungen ließen das Beschwerderecht in seinem sachlichen Gehalt grundsätzlich unberührt und bedeuteten daher für dasselbe nicht etwa den Beginn einer neuen Stufe der Entwicklung, sondern sie brachten vielmehr lediglich einige förmliche Aenderungen mit sich, die sich aus der Aufhebung der alten Verfassung von selbst ergaben. Die darauf folgende weitere Entwicklung des Beschwerderechts bis zur nationalsozialistischen Revolution ist vor allem durch die Tatsache der Aufhebung der Kreisregierungen i. J. 1924 und durch den im Jahre 1931 veröffentlichten Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes gekennzeichnet.

I. Das in der alten Verfassung geregelte überaus weitgehende Beschwerderecht entsprach in jeder Weise auch den neuen Grundanschauungen der Demokratie und der Forderung nach größtmöglicher Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staat und deren Gewährleistung durch einen umfassenden Rechtsschutz. Es lag daher für die Schöpfer der neuen Verfassung nichts näher, als dieses Beschwerderecht in die neue Verfassung zu übernehmen.

Zunächst findet sich eine erste Anlehnung an das Beschwerderecht der alten Verfassung, und zwar insbesondere an die Verfassungsbeschwerde des § 38, in dem § 25 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs der Provisorischen Regierung vom 23. 1. 1919, wonach Beschwerden einzelner Staatsbürger über Rechtskränkungen vom Landtag nur angenommen und weitergegeben werden können, wenn sie schriftlich eingebracht werden und der Beschwerdeführer nachweist, daß er den gesetzlichen Beschwerdeweg vergeblich gegangen ist.[150] Dieser § 25 Abs. 2 (später § 26) ging dann in dem § 10 der ersten VU. des Volksstaats Württemberg vom 20. 5. 1919 auf, demzufolge alle Staatsbürger das Recht haben, sich schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die zuständige Behörde sowie an den Landtag zu wenden, an diesen mit Beschwerden jedoch nur dann, wenn die ordentlichen Rechtsmittel erschöpft sind. Bei der Beratung im Verfassungsausschuß

[150] vgl. die Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung bezw. des Landtags des freien Volksstaats Württemberg in den Jahren 1919/1920 Beil. Bd. I Beilage 3 S. 76.

wurde § 10 dahingehend begründet, daß, nachdem die Absicht bestehe, die Verwaltungsbeschwerde des früheren Rechts in einem besonderen Gesetz zu berücksichtigen, es gerechtfertigt erscheine, den allgemeinen Grundsatz des Petitions- und Beschwerderechts aufzunehmen, während die Einzelheiten der Regelung einem besonderen Gesetz überlassen werden könnten.[151] Außerdem faßte der Verfassungsausschuß zu § 10 noch eine besondere Entschließung: „Die Staatsregierung zu ersuchen, dem Landtag in tunlichster Bälde den Entwurf eines Gesetzes vorzulegen, das neben der allgemeinen Verwaltungsbeschwerde die sofortige Anrufung unabhängiger Verwaltungsgerichte gegen die Verfügungen und Entscheidungen der Verwaltungsbehörden vorsieht und die Anrufung der Verwaltungsgerichte nicht bloß bei Verletzung subjektiver Rechte, sondern schon bei Verletzung jeder öffentlichrechtlichen Rechtsnorm zuläßt[152]. Diese Entschließung wurde von der verfassunggebenden Landesversammlung am 16. 4. 1919 angenommen[153]; eine Folge wurde ihr jedoch bisher nicht gegeben.

Die Verfassung vom 20. 5. 1919 war nur von kurzer Dauer. Wie schon bei ihrer Beratung in der verfassunggebenden Landesversammlung zum Ausdruck gebracht wurde, konnte sie keine endgültige Regelung bedeuten, weil die deutsche Reichsverfassung noch gar nicht bestand. Diese gab nach ihrer Verkündung, insbesondere durch den Art. 13, wonach Reichsrecht Landesrecht bricht, den Anlaß zu einem neuen Entwurf, dem Entwurf betr. einige Aenderungen der VU. des freien Volksstaats Württemberg, von denen auch das Beschwerderecht betroffen wurde. Die neue Verfassung, die dann am 25. 9. 1919, also am 100. Jahrestag der Verkündung der alten Verfassung, von der verfassunggebenden Landesversammlung beschlossen wurde, hielt in § 66 die §§ 36, 37 der Verfassung von 1819 ausdrücklich aufrecht; „die Bestimmungen der alten Verfassung über das Beschwerderecht der Staatsbürger (§§ 36, 37 der Verfassung vom 25. 9. 1819) gelten fort bis zur gesetzlichen Neuregelung dieses Rechts." — Ein solches Gesetz ist nicht ergangen. — Dagegen wurde der § 38 der Verfassung von 1819 nicht übernommen, vielmehr der ihm inhaltlich entsprechende § 10 der VU. vom 20. 5. 1919 mit Rücksicht auf den Art. 126 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 gestrichen; an Stelle der landesrechtlichen Regelung der Verfassungsbeschwerde, der Beschwerde an die Volksvertretung, trat also eine reichsrechtliche.

---

151 vgl. Verh. der verfassunggebenden LV. 1919 Beil.Bd. I Beil. 62 S. 250.
152 vgl. Verh. der verfassunggebenden LV. 1919 Beil.Bd. I Beil. 62 S. 250.
153 vgl. Verh. der verfassunggebenden LV. 1919 Prot. Bd. I 16. Sitz. S. 365, 366, Beil. Bd. I S. 346.

Art. 126 der WV. gewährt jedem Deutschen das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden und spricht damit lediglich einen allgemeinen Grundsatz aus, der in Württemberg bereits seit 1819 gegolten hatte. Im Gegensatz zu § 38 der alten württ. Verfassung kann sich aber nach Art. 126 ein Beschwerdeführer wahlweise an die zuständige staatliche Behörde „oder" an die Volksvertretung wenden und braucht nicht erst den Instanzenzug der Verwaltungsbehörden erschöpft zu haben, ehe er die Volksvertretung angehen kann.

II. Eine bedeutsame Aenderung des bisherigen Beschwerdeverfahrens in Verwaltungssachen erfolgte durch die Aufhebung der Kreisregierungen im Jahre 1924. Auf Grund eines Ermächtigungsgesetzes vom 24. 12. 1923 [154] wurden die 4 Kreisregierungen des Landes Württemberg durch Verordnung des Staatsministeriums vom 10. 3. 1924 [155] mit Wirkung vom 1. 4. 1924 aufgehoben. Damit ging Württemberg grundsätzlich vom 3 Behördenzug- zum 2 Behördenzugsystem im Bereich der inneren Verwaltung über. Den Wegfall der einen (mittleren) Behördenstufe glich allerdings in mancherlei Beziehung die an Stelle der Kreisregierungen durch § 1 der Verordnung des Staatsministeriums vom 26. 3 1924 [156] errichtete Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung aus, gegen deren Entscheidungen in vielen Fällen die Beschwerde an das Ministerium eingeräumt wurde [157].

Mit der Aufhebung der Kreisregierungen wurde zugleich das verwaltungsgerichtliche Verfahren für die Parteistreitigkeiten des Art. 10 VRG. durch das Verwaltungsverfahren mit nachfolgender Anrufung des VGH. mittels der Rechtsbeschwerde ersetzt. Auf Grund des § 2 der Verordnung vom 10. 3. 1924 wurden nämlich durch § 13 der Verordnung vom 26. 3. 1924 die Streitigkeiten, in denen bisher die Kreisregierungen als Verwaltungsgerichte erster Instanz zuständig waren, denjenigen Verwaltungsbehörden, in deren Geschäftsbereich der Gegenstand des Streits gehört, zur Entscheidung im Verwaltungsverfahren zugewiesen[158].

---

[154] Reg.Bl. S. 525.

[155] Reg.Bl. S. 120.

[156] Reg.Bl. S. 173.

[157] Die Ministerialabteilung für Bezirks- u. Körperschaftsverwaltung ist dem Innenministerium unterstellt und mit weitgehend selbständiger Entscheidungsbefugnis ausgestattet.

[158] Es ist bezweifelt worden, ob die VO. vom 10. 3. 1924 eine genügende rechtliche Grundlage für die Beseitigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bei diesen Streitigkeiten abgebe (vgl. z. B. Haller S. 150. Sartorius im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1925 S. 386 ff.). Der VGH. hat dies in einem Urteil vom 23. 12. 1924 bejaht, in dem er ausführte,

Eine weitere Verordnung vom 24. 3. 1925 [159], jetzt in der Fassung der Verordnung vom 14. 8. 1931 geltend, bestimmte dann für die einzelnen in Art. 10 des VRG. aufgeführten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, welche Behörden zur Entscheidung im Verwaltungswege in erster Stufe und insbesondere, soweit eine Beschwerde zugelassen ist, in der Beschwerdestufe zuständig sind. Grundsätzlich ist dabei für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren nur eine Stufe vorgesehen, gegen deren Entscheidung den Beteiligten die Rechtsbeschwerde an den VGH. zusteht. [160] In mehreren Fällen ist jedoch gegen eine Entscheidung des Oberamts zunächst die Beschwerde an die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung und gegen deren Entscheidung dann auch noch eine weitere Beschwerde an das Ministerium des Innern zugelassen [161], wobei nach Erschöpfung des Stufenzugs der Verwaltungsbehörden jeweils die Möglichkeit der Erhebung der Rechtsbeschwerde beim VGH. offen steht. Gegenüber dem bisherigen Verfahren in diesen Fällen hat sich insofern die Zahl der verwaltungsbehördlichen Stufen erhöht, die der verwaltungsgerichtlichen Stufen dagegen verringert, da nunmehr der VGH., von gewissen Ausnahmen abgesehen [162], der einzige verwaltungsgerichtliche Rechtszug in Württemberg ist.

Keineswegs sind nun aber die für bestimmte Rechtsgebiete in den einzelnen Gesetzen erlassenen Vorschriften über das Beschwerdeverfahren immer ohne weiteres auf die Verwaltungssachen im Sinne des § 13 der VO. vom 26. 3. 1924 anwendbar, die nach ihrer Zuweisung an sich in das Rechtsgebiet, für das die Vorschriften der Sondergesetze jeweils erlassen sind, fallen würden. Denn die nach § 13 nunmehr im Verwaltungsweg zu entscheidenden Parteistreitigkeiten sind ihrer inneren Natur nach eben doch Parteistreitigkeiten geblieben [163]. Nach wie vor bleibt daher der Unterschied zwischen den Parteistreitsachen und den

---

daß die Bestimmung in § 13 der VO. vom 26. 3. 24 sich im Rahmen der durch § 2 der VO. vom 10. 3. 1924 erteilten Ermächtigung halte. (WüRV. 1925, S. 67 ff.)

[159] Reg.Bl. S. 41.

[160] vgl. § 13 der VO. des Staatsministeriums vom 26. 3. 1924 und § 2 der Ministerialverordnung vom 24. 3. 1925.

[161] vgl. die den Gegenstand von § 1 Nr. 5, 6, 9, 10, 15, 19 der VO. vom 24. 3. 1925 bildenden Fälle der Ziff. 4, 5, 11, 12, 19, 23 des Art. 10 VRG.; die Erhebung der Beschwerde bezw. der weiteren Beschwerde erfolgt nach Maßgabe der Art. 196/197 der Gem.O.; vgl. Geier, Verwaltungsweg und Rechtsbeschwerde S. 98.

[162] Eine solche Ausnahme enthält z. B. das württ. Berggesetz vom 7. 10. 1874 in der Fassung vom 26. 1. 1924 (Reg.Bl. S. 33), wonach für Streitigkeiten aus dem Bergrecht das Oberbergamt als Verwaltungsgericht I. Instanz und der VGH. als Rekursinstanz zuständig sind.

[163] vgl. insbesondere Ziff. 2, 11, 12, 14, 16 des Art. 10 VRG

Beschwerdesachen bestehen, daß bei ersteren die „Parteien" sich gleichgeordnet gegenüberstehen, während bei letzteren zwischen der Staatsgewalt und dem Beschwerdeführer ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung besteht. — Anders ist es dagegen bei den Parteistreitsachen, die ihrer Natur nach gar keine Parteistreitsachen waren, durch das VRG. jedoch zu solchen gemacht worden waren [164]. — In den Fällen der ersteren Art d. h. soweit die Verfahrensvorschriften der Sondergesetze für die Behandlung der Parteistreitsachen nicht passen, sind deshalb die Verfahrensvorschriften des VRG. sinngemäß anzuwenden [165].

§ 11.

Die neueste Zeit.

I. Eine allgemeine gesetzliche Regelung des Beschwerderechts- und verfahrens, wie sie etwa das thüringische Recht kennt, besteht in Württemberg nicht. In den einzelnen Sondergesetzen finden sich wohl Vorschriften über das Verfahren verstreut, diese gelten jedoch jeweils nur für die dort geregelten Verwaltungssachen. Zu der Vielzahl der besonderen Verfahrensvorschriften der Verwaltungsgesetze hatte nun die Aufhebung der Kreisregierungen mit den verschiedenen Verordnungen noch vollends eine Unklarheit und Erschwerung der Uebersicht über die Verfahrensvorschriften gebracht. In Anbetracht dieser Verhältnisse erschien daher eine gesetzliche Neuordnung des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten „unter allen Umständen dringend geboten".[166]

Am 3. 1. 1925 beschloß denn auch das Württ. Staatsministerium — auf Anregung und Antrag des damaligen Staatspräsidenten Dr. Bazille — einen Ausschuß zur Ausarbeitung des „Entwurfs einer Landesordnung des Allgemeinen öffentlichen Rechts" und eines Verwaltungsverfahrensgesetzes einzusetzen, der dann im Jahre 1931 nach fast 6jähriger Arbeit den Entwurf einer solchen Landesordnung, umgetauft in „Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg", nebst eingehender Begründung der Oeffentlichkeit übergeben konnte. Diesem Entwurf wurde als Anhang der Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (ohne besondere Begründung) beigegeben.

Nach der thüringischen LVO. stellt der EWVVG. mit dem EWVRO., der durch diesen Ausschuß in 3. Lesung einer noch-

---

[164] vgl. z. B. Ziff. 1, 4, 5, 7, 17, 20 des Art. 10 VRG.

[165] vgl. Geier, Verwaltungsweg und Rechtsbeschwerde S. 98/99; Urteil des VGH. vom 14. 7. 1925 in Wü. RV. 1926 S. 39 ff.

[166] vgl. den EWVRO., Vorwort von Staatsrat Dr. Hegelmaier S.V.

maligen Prüfung unterzogen wurde und dabei verschiedene Aenderungen und Ergänzungen erfahren hat, den jüngsten großangelegten Versuch der Kodifikation eines Landesverwaltungs- und beschwerderechts dar. Er enthält vor allem eine überaus klare Zusammenfassung der bis dahin in Württemberg geltenden Grundsätze des Beschwerderechts:

Nach Art. 1 Abs. 1 sind Gegenstand des VVG. die Regelung des Verfahrens bei den staatlichen Verwaltungsbehörden, soweit sie in Ausübung der Staatshoheit tätig werden, und die Verwaltungsrechtspflege. Der erste Hauptabschnitt betrifft zunächst die „Verwaltungsbehörden" im allgemeinen (ihre sachliche und örtliche Zuständigkeit, die Dienstaufsicht, die staatliche Bezirksverwaltung usw.). Nach einem weiteren Abschnitt: „Gemeinsame Vorschriften für das Verfahren" mit Bestimmungen über Bekanntgabe von Verfügungen, Fristen, Nachsicht bei Versäumung einer Rechtsmittelfrist und dergl. folgen die beiden wichtigsten Abschnitte des Gesetzentwurfs: „Der Verwaltungsweg" und „Der Verwaltungsrechtsweg", in denen das Recht der Beschwerde bei den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten eingehend geregelt ist.

Der Abschnitt über den Verwaltungsweg, welch letzterer nach Art. 27 Abs. 1 das Verfahren bei den Verwaltungsbehörden in der 1. Stufe und in der Beschwerdestufe umfaßt, enthält in den Art. 32—37 im einzelnen die Bestimmungen über die förmliche Verwaltungsbeschwerde (deren Zulässigkeit, Erhebung, Frist, Inhalt, Wirkung, Entscheidung und Kosten). Davon ist insbesondere Art. 32 von Bedeutung, wonach gegen eine Verfügung, die das Verfahren der ersten Stufe abschließt, die Verwaltungsbeschwerde zulässig ist, sofern nicht die Beschwerde durch Gesetz ausgeschlossen ist oder die Beschwerdestufe fehlt oder Klage (im Parteistreitverfahren) zugelassen ist; eine weitere Beschwerde ist dagegen nur in den durch Gesetz besonders bezeichneten Fällen zulässig. Der EWVVG. beschränkt also das Verwaltungsbeschwerdeverfahren grundsätzlich auf eine Stufe und trifft damit eine Regelung, die auch der nationalsozialistischen Auffassung über das Verhältnis von Einzelpersönlichkeit und Staat und dem hieraus entspringenden Bestreben nach einer Beschränkung des individuellen Rechtsschutzes gegenüber der Staatsgewalt und damit einer allgemeinen Einschränkung der Rechtsmittel gerecht wird. Beschwerdestufe ist nach der Bestimmung des Art. 29 im einzelnen Fall die sachlich der Behörde erster Stufe unmittelbar übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde, wenn nicht Gesetz oder Verordnung anderes bestimmen. Sofern eine weitere Beschwerde zulässig ist, ist die Behörde der weiteren Beschwerdestufe die sachlich weiter über-

geordnete Dienstaufsichtsbehörde.[167] Im Gegensatz zu der thüringischen LVO. hat der EWVVG. davon abgesehen, dem Verwaltungsbeschwerdeverfahren ein Einspruchsverfahren vorzuschalten, das die Erledigung der Sache in vielen Fällen nicht vereinfacht, sondern im Gegenteil oft hemmt und verzögert. — Der EWVVG. hat demnach die gesetzliche Neuregelung des Beschwerderechts gebracht, wie sie § 66 der Verfassung vom 25. September 1919 vorgesehen hat: Nach Art. 121 Abs. 2 des EWVVG. treten nämlich gem. § 66 der VU. im Bereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes dessen Vorschriften an die Stelle der §§ 36 und 37 der Verfassungsurkunde vom 25. Sept. 1819. Neben der förmlichen Beschwerde der EWVVG. bleibt jedoch die allgemeine Dienstaufsichtsbeschwerde nach wie vor bestehen.

Was den Abschnitt über den Verwaltungsrechtsweg anbetrifft, so übernimmt er im wesentlichen die Bestimmungen des VRG. über die Rechtsbeschwerde und ihr Verfahren. Im ganzen sind somit nach dem Entwurf dem von einer Verwaltungsverfügung Betroffenen grundsätzlich nur 2 Rechtsmittel eingeräumt, die einmalige Verwaltungsbeschwerde an die Behörde der Beschwerdestufe und die Rechtsbeschwerde an den VGH. Neu in den Abschnitt über den Verwaltungsrechtsweg ist, abgesehen von einigen formellen Aenderungen des VRG., die Einführung der „Klage" für bestimmte Arten von Streitigkeiten, die in Art. 69 einzeln aufgezählt sind und sich an die Parteistreitsachen des früheren Art. 10 VRG. anlehnen. Auf diese greift der Entwurf damit zurück und hebt mit dem Ausdruck Klage nunmehr auch äußerlich den Unterschied zwischen den Rechtsbeschwerdesachen und den Parteistreitsachen deutlich hervor.

II. Der EWVVG. (nebst dem EWVRO.) hat sich bis heute zu einem Gesetz nicht weiter entwickelt und wird auch zweifellos nicht mehr zum Gesetz erhoben werden. Denn diese Möglichkeit ist durch die neueste deutsche Verfassungsentwicklung, die durch die nationalsozialistische Revolution von 1933 eingeleitet wurde, endgültig überholt.[168] Dem Entwurf kommt daher heute nur noch entwicklungsgeschichtliche Bedeutung zu.[169]

Die Zeit für die Bildung eines eigenen württembergischen Verwaltungs- und Beschwerderechts ist überhaupt vorbei:

---

[167] Da die Bestimmungen der Art. 29, 32—37 EWVVG. bei der Darstellung des geltenden Rechts noch eine besondere Berücksichtigung erfahren, so kann davon abgesehen werden, sie hier schon im einzelnen näher zu erörtern.

[168] vgl. die Einleitung zum Ergänzungsband zur VRO. S. 3 ff.; die dortigen Ausführungen Gerbers über die Gründe der Neuveröffentlichung des EWVRO. gelten sinngemäß natürlich auch für den EWVVG.

[169] Gerber, Einleitung S. 6.

1. Durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934 [170] wurden die Volksvertretungen und Hoheitsrechte der Länder aufgehoben [171] und damit deren Eigenstaatlichkeit beseitigt, so daß nunmehr die Erscheinungen der deutschen Einzelstaaten (im staatsrechtlichen Sinne) der Vergangenheit angehören. Damit haben auch die Landesverfassungen der einzelnen deutschen Staaten ihre Geltung verloren. Für das Beschwerderecht in Württemberg folgt daraus unmittelbar, daß mit dem (nicht ausdrücklich erfolgten) Außerkrafttreten der Verfassung des freien Volksstaats Württemberg vom 25. 9. 1919 zugleich die Bestimmung des § 66 der VU. bezw. der §§ 36, 37 der Verfassung vom 25. 9. 1819 über die allgemeine Dienstaufsichtsbeschwerde weggefallen ist. Wie bereits ausgeführt [172], zeichnete sich das württembergische Beschwerderecht durch die Besonderheit aus, daß die Dienstaufsichtsbeschwerde in der Verfassung ausdrücklich geregelt war und für die angerufene Behörde eine ausdrückliche Pflicht zur Nachprüfung und für den Beschwerdeführer einen Anspruch auf Bescheid begründete. Nach dem Wegfall der Bestimmung des § 66 kann man heute dem Beschwerdeführer einen solchen Anspruch auf Bescheid nicht mehr zuerkennen, zumal die Dienstaufsichtsbeschwerde überhaupt kein wirkliches Rechtsmittel, sondern lediglich eine Bitte und Vorstellung an die Dienstaufsichtsbehörde ist, diese möge kraft ihres Aufsichtsrechts Abhilfe schaffen. Die Behörde ihrerseits ist natürlich nicht gehindert, auf eine Dienstaufsichtsbeschwerde, wie es in der Praxis auch nach wie vor der Fall ist, einen Bescheid zu erteilen.

2. Das Recht der „Verfassungsbeschwerde" an die Volksvertretungen gemäß Art. 126 der WV. ist als erloschen anzusehen. Die Beschwerde an den württ. Landtag ist überhaupt in Wegfall geraten, weil die Volksvertretungen der Länder aufgehoben wurden, während die Beschwerde an den Deutschen Reichstag durch den völligen Wechsel von Stellung und Aufgabe des Reichstags gegenstandslos geworden ist. [173] Denn heute ist der Reichstag nicht mehr ein Kontrollmittel gegenüber der Regierung in der Hand des durch ihn vertretenen Volkes, sondern vielmehr ein Werkzeug in der Hand des Führers und seiner Regierung und ein Beschlußorgan, dessen sich die Reichsregierung bei der Entscheidung über lebenswichtige Fragen der Nation bedient.

3. Die förmliche Beschwerde und die Rechtsbeschwerde wurden von der einer Vereinheitlichung des gesamten deutschen

---

[170] RG.Bl. I S. 75.
[171] vgl. Art. 1 und 2 des Ges.
[172] vgl. § 8.
[173] v. Köhler, S. 247.

Verwaltungsrechts zustrebenden Entwicklung zunächst unmittelbar nicht betroffen. In verschiedenen neueren Reichsgesetzen wurden vielfach die landesrechtlichen Bestimmungen über die Beschwerde im Verwaltungswege und im Verwaltungsrechtsweg ausdrücklich aufrecht erhalten. So blieben z. B. die Artikel 226, 227 der Württ. Gemeindeordnung über die Beschwerde in polizeilichen Angelegenheiten von der DGO. vom 30. Januar 1935 grundsätzlich unberührt; die DGO. hat bewußt von der Regelung der örtlichen Polizeiverwaltung abgesehen, weil eine einheitliche Ordnung derselben durch ein Reichspolizeiverwaltungsgesetz vorgesehen ist. Sobald jedoch die Zeit dazu reif ist, wird auch das Landesverwaltungsrecht in seiner Gesamtheit beseitigt und durch ein einheitliches Reichsverwaltungsrecht ersetzt werden.

III. Daß auch im nationalsozialistischen Staat keineswegs daran gedacht wird, den Rechtsschutz des Einzelnen zu verkümmern oder zu beseitigen, kommt in den Gesetzen der nationalsozialistischen Regierung verschiedentlich zum Ausdruck [174]. Wie nun dieser Schutz in dem künftigen Reichsverwaltungsgesetz im einzelnen gestaltet werden wird, steht dahin. Jedenfalls aber wird auch hierfür, wie für alle Rechtsgebiete, die nationalsozialistische Staatsauffassung allein ausschlaggebend sein, die heute an die Stelle der liberalistischen Staatsauffassung getreten ist. Die liberalistische Staatsauffassung stellte den Einzelnen in Gegensatz zum Staat, indem sie der Staatsgewalt gegenüber das Recht des Einzelnen auf größtmöglichste Freiheit betonte und dessen persönlichen Rechtskreis gegenüber staatlichen Eingriffen und Uebergriffen durch ein ganzes System von Rechtsschutzmitteln weitgehend schützte. Die nat.soz. Staatsauffassung dagegen kennt eine solche Gegenüberstellung zwischen Staat und Einzelnem und eine Gewährleistung von Freiheitsgebieten und „Grundrechten", die von staatlichen Eingriffen grundsätzlich unberührt bleiben sollen, nicht. Der Einzelne gilt vielmehr im nat.-soz. Staat nur so viel, als er der Gemeinschaft wert ist, und der Erhaltung des Gesamtvolkes hat sich der Einzelne auch rechtlich in jeder Hinsicht zu beugen [175]. Leitender Grundsatz ist daher nicht größte Rechtssicherheit des Einzelnen, sondern höchste durch die Erfordernisse der nationalen Lebensordnung bestimmte Gerechtigkeit [176]: Aus dem bürgerlich-liberalen Rechtsstaat ist nunmehr der nat.soz. Rechtsstaat geworden, Rechtsstaat in dem Sinne, daß er auf Recht und Gerechtigkeit beruht und daß es in

[174] vgl. z. B. die amtliche Begründung zu § 29 der DGO.: vgl. auch unten die Schlußbetrachtung.
[175] Frank, S. 1171.
[176] v. Köhler S. 49, Koellreutter S. 75.

ihm „streng und unverbrüchlich nach Gesetz und Ordnung zugeht“ [177]. Während früher im liberalen Rechtsstaat der Rechtsschutz des Einzelnen auch auf Kosten der Gesamtheit im Vordergrund aller Betrachtungen stand, haben heute im nat.soz. Rechtsstaat gemäß dem Grundsatz, daß Gemeinnutz vor Eigennutz geht, die Belange des Einzelnen in jeder Hinsicht hinter denen der Gesamtheit zurückstehen. Nach diesen Grundgedanken der nat.soz. Weltanschauung wird der Rechtsschutz in dem künftigen Reichsverwaltungsgesetz gestaltet werden [178].

Wenn wir nun rückblickend das Recht der Beschwerde in Württemberg in seiner eigenartigen und überaus lehrreichen geschichtlichen Entwicklung vom württembergischen Ständestaat bis zum nationalsozialistischen Einheitsstaat betrachten, so finden wir bestätigt, was wir einleitend betont haben, daß nämlich im Beschwerderecht sich jeweils die Staatsauffassung eines Volkes widerspiegelt.

---

2. Teil.

Das geltende Recht der Beschwerde in Württemberg im Vergleich mit dem preußischen und dem thüringischen Recht.

Vorbemerkung.

Das Beschwerderecht ist im deutschen Verwaltungsrecht nicht einheitlich geregelt; sowohl reichs- als auch landesrechtlich hat es eine oft ganz verschiedenartige Ausgestaltung erfahren. Aufgabe der rechtsvergleichenden Darstellung ist es nun, neben den gemeinschaftlichen Gesichtspunkten die Verschiedenheiten und Besonderheiten des württ. Rechts gegenüber außerwürttembergischem Recht hervorzuheben und die grundsätzlichen Merkmale der Beschwerde in den in Betracht kommenden Gesetzen zu charakterisieren. Wir befassen uns dabei im folgenden nur mit denjenigen landesrechtlichen Vorschriften, die grundsätzliche und wesentliche Unterschiede gegenüber dem württembergischen Recht aufweisen; es sind dies insbesondere die Bestimmungen des preußischen und des thüringischen Rechts. Was das Reichsrecht anbetrifft, so würde es im Rahmen der Arbeit zu weit führen, wenn wir etwa — abgesehen von anderen Bestimmungen wie z. B. derjenigen der §§ 20, 21 der Gewerbeordnung — das ge-

---

[177] C. Schmitt S. 716.
[178] vgl. auch unten die Schlußbetrachtung.

samte vielgestaltige Rechtsmittelwesen der RAO. zum Vergleich heranziehen würden. Wir begnügen uns daher damit, von dem Reichsabgabenrecht lediglich die Erscheinung der Rechtsbeschwerde im Vergleich mit der württ. Rechtsbeschwerde zu behandeln. Ebenso würde es den Rahmen der Arbeit überschreiten, wenn wir uns mit der ganzen Gestaltung des Beschwerderechts in der nat.soz. Gesetzgebung befassen wollten — dies wäre Aufgabe einer besonderen Untersuchung —; wir beschränken uns deshalb darauf, zum Schluß eine allgemeine Betrachtung über das Recht der Bechwerde, seine Rechtfertigung und Ausgestaltung im nat.soz. Staat anzustellen.

1. Abschnitt:

Das württembergische Recht.

§ 12.

Die Dienstaufsichtsbeschwerde.

Aus dem allgemeinen Ueber- und Unterordnungsverhältnis, in dem die Verwaltungsbehörden zueinander stehen, ergibt sich die Befugnis der jeweils vorgesetzten Behörde, kraft ihrer Dienstaufsichtsgewalt die Maßnahmen der untergeordneten Behörden aufzuheben oder abzuändern. Das Einschreiten der übergeordneten Stellen kann von Amts wegen erfolgen und muß erfolgen, wenn das öffentliche Interesse es verlangt, oder es kann durch den Antrag eines Dritten veranlaßt werden. Wenn sich jemand durch die Anordnung einer Behörde beschwert fühlt, so ist nichts natürlicher, als daß sich die betroffene Person an die der verfügenden Behörde vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde wendet mit der Bitte, sie möge von ihrem Aufsichtsrecht Gebrauch machen und Abhilfe schaffen. Man spricht dann von einer (allgemeinen) Dienstaufsichtsbeschwerde.[179] Die Dienstaufsichtsbeschwerde ergibt sich somit also aus dem Behördenüberordnungsverhältnis von selbst[180] und bildet nur die Kehrseite der Aufsichtsgewalt der vorgesetzten Behörde.

Beschwerdestufe ist die vorgesetzte Aufsichtsbehörde d. h. die Stelle, die sachlich der Behörde, gegen deren Verfügung der Beschwerdeführer sich wendet, unmittelbar übergeordnet ist[181].

---

[179] Die Dienstaufsichtsbeschwerde wird auch als einfache, formlose oder allgemeine Verwaltungsbeschwerde bezeichnet. Nicht zu verwechseln damit ist die sog. Gegenvorstellung, die sich zum Unterschied von der Dienstaufsichtsbeschwerde an die Behörde richtet, die den Bescheid erlassen hat.

[180] O. Mayer S. 126.

[181] von Köhler S. 251.

Im einzelnen Falle kann dies die Behörde sein, die die allgemeine Dienstaufsicht führt, oder die Behörde, die die Dienstaufsicht in einzelnen Verwaltungszweigen oder auf einzelnen Sachgebieten führt [182]. Zuständig zur Entscheidung über die Dienstaufsichtsbeschwerde ist demnach je nachdem die allgemeine Dienstaufsichtsbehörde oder die Fachaufsichtsbehörde als die sachlich übergeordnete Stelle. Wo einer Behörde keine Dienstaufsichtsbehörde übergeordnet ist, gibt es keine Dienstaufsichtsbeschwerde [183]. Solange das Land Württemberg noch seine Eigenstaatlichkeit besaß, war das sachlich zuständige Fachministerium die höchste Dienstaufsichtsbehörde, in der sich die Dienstaufsichtsbeschwerde erschöpfte; weiter reichte der Stufenzug nicht. Nunmehr besteht aber grundsätzlich auch die Möglichkeit einer Erhebung der Dienstaufsichtsbeschwerde über ein Landesministerium an den zuständigen Reichsfachminister [184], da auf Grund des Ges. über den Neuaufbau des Reichs heute die Landesregierung der Reichsregierung untersteht und die oberste Landesbehörde im Rahmen ihres Aufgabenbereichs den Anordnungen der zuständigen Reichsminister Folge zu leisten hat. [185] Desgleichen kann eine Dienstaufsichtsbeschwerde über den Reichsstatthalter beim Reichsminister des Innern, dessen Dienstaufsicht er untersteht, erhoben werden. [186] Zu verneinen ist dagegen die Möglichkeit einer Dienstaufsichtsbeschwerde an den Reichsstatthalter über ein Landesministerium [187]. Da nämlich die oberste Landesbehörde der Dienstaufsicht des jeweils zuständigen Fachministers des Reiches untersteht, dürfte außer der Dienstaufsichtsbeschwerde an den einzelnen Reichsminister nicht auch noch eine solche an den Reichsstatthalter gegeben sein.

Die Dienstaufsichtsbeschwerde steht jedem zu, der das Verhalten der Verwaltungsbehörde irgendwie beanstandet und insbesondere sich durch eine Maßnahme derselben in irgend einer Weise beschwert fühlt; der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist daher naturgemäß ein sehr weiter. Auch geschäftsunfähigen Personen ist im Zweifel das Recht der Dienstaufsichtsbeschwerde zuzugestehen. Denn sie ist ja nur eine Anrufung des Aufsichtsrechts d. h. sie macht geltend, es liege ein Fall vor, in dem die vorgesetzte Behörde von Amts wegen zum Einschreiten verpflichtet sei und von ihrer Aufsichtsgewalt Gebrauch machen müsse. Im einzelnen kann sich die Dienstaufsichtsbeschwerde gegen die

---

182 vgl. von Köhler, S. 95.
183 von Köhler S. 251.
184 von Köhler S. 251/252; Nicolai, Der Neuaufbau des Reichs S. 65.
185 vgl. Art. 2 Abs. 2 des Neuaufbaugesetzes und § 4 der 1. Durchführungsverordnung vom 2. 2. 34 (R.G.Bl. I S. 81).
186 vgl. Art. 3 des Neuaufbaugesetzes; Nicolai S. 70.
187 von Köhler S. 252.

sachliche Richtigkeit der Verwaltungsverfügung (dessen Inhalt, Form oder Begründung) oder die Verzögerung des Verfahrens wenden oder sie kann überhaupt das gesamte Verhalten (Handeln, Dulden oder Unterlassen) einer Behörde, unangemessenes Benehmen eines Beamten usw. zum Gegenstand haben.

Ihrem Wesen nach ist die Dienstaufsichtsbeschwerde weder an Fristen noch an Formen gebunden. Der Betroffene kann sie im Zweifel selbst dann noch einlegen, wenn die förmliche Beschwerde infolge Fristversäumnis oder Erschöpfung des Stufenzugs nicht mehr gegeben ist [188]. Zu jeder Zeit und in jeder Lage des Verfahrens ist sie möglich und zulässig. Da sie aber in der Regel keine Beachtung mehr findet, wenn mit ihrer Erhebung zulange gezögert wird, trägt sie ihre zeitliche Beschränkung in sich selbst [189].

Eine ausdrückliche Pflicht zur Nachprüfung der angefochtenen Maßnahme oder des beanstandeten Verhaltens einer Verwaltungsbehörde wird durch die Dienstaufsichtsbeschwerde für die angerufene Behörde nicht begründet [190], es bleibt vielmehr deren pflichtmäßigen Ermessen überlassen, ob und wie sie sich mit der vorgebrachten Sache befassen will. Die Aufsichtsbehörde kann die Angelegenheit der untergeordneten Behörde zur nochmaligen Prüfung und Bescheidung oder zum Bericht übergeben, sie kann aber auch selbst die Entscheidung treffen, sei es, daß sie die angefochtene Maßnahme aufhebt oder abändert, oder die Beschwerde abweist oder sie überhaupt unbeachtet läßt. Davon bleibt allerdings die selbstverständliche Pflicht der Dienstaufsichtsbehörde unberührt, von Amts wegen bei gesetz- und pflichtwidrigem Verhalten der ihr untergeordneten Behörde einzuschreiten und Maßnahmen, die das öffentliche Wohl und Interesse verletzen, aufzuheben. Eine Pflicht der angerufenen Dienstaufsichtsbehörde zur Erteilung eines Bescheids an den Beschwerdeführer besteht jedoch ebensowenig, wie dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Erteilung eines Bescheids zusteht. [191] Die bisherige Eigenart des württembergischen Rechts, die darin lag, daß die Dienstaufsichtsbeschwerde ausdrücklich geregelt und dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Bescheid eingeräumt war, ist im Zuge der nationalsozialistischen Revolution weggefallen. [192] Die Praxis änderte sich aber dadurch in keiner Weise. In der Regel erhält der Beschwerdeführer nach wie vor auf eine Dienstaufsichtsbeschwerde einen Bescheid, sofern er nur sich eines an-

[188] Bornhak S. 510; von Köhler S. 252.
[189] O. Mayer S. 126.
[190] vgl. Fleiner S. 230; O. Mayer S. 125.
[191] von Köhler S. 252.
[192] vgl. oben § 11.

gemessenen und sachlichen Tones befleißigt und es ich nicht um einen gewohnheitsmäßigen Querulanten handelt.

Die Dienstaufsichtsbeschwerde erscheint auch im nationalsozialistischen Staat nur als eine Betätigung der natürlichen Freiheit und als selbstverständliches „Recht" des Volksgenossen gegenüber den staatlichen Organen. Sie ist kein wirkliches Rechtsmittel, sondern bedeutet lediglich die Anrufung des Aufsichtsrechts der jeweils in Frage kommenden Behörde. Aus diesen Gründen ist eine ausdrückliche Regelung überhaupt überflüssig, zumal eine solche nur den Anlaß zu einer Verwechslung mit der förmlichen Verwaltungsbeschwerde gibt.[193]

Die vorstehend entwickelten Grundsätze der Dienstaufsichtsbeschwerde sind heute, insbesondere nach dem Wegfall der württembergischen Besonderheit, den Rechtsordnungen aller deutschen Länder und des Reichs gemeinsam, so daß sich eine vergleichende Untersuchung über sie erübrigt.

§ 13.

Die förmliche Beschwerde.

Für den Einzelnen ist die Dienstaufsichtsbeschwerde nur ein unvollkommener Behelf. Das regelmäßige Mittel zur Erwirkung einer Abhilfe gegenüber einem Nachteil, der dem Einzelnen durch das Verhalten der Verwaltungsbehörde erwachsen ist, bildet die förmliche Beschwerde (in den einzelnen Rechtsvorschriften auch Verwaltungsbeschwerde schlechthin genannt[194]; nur sie stellt ein wirkliches Rechtsschutzmittel gegenüber der Verwaltung im Stufenzug der Verwaltungsbehörden dar.

In Württemberg hat die förmliche Beschwerde bisher noch keine allgemeine gesetzliche Regelung erfahren – der EWVVG. sieht eine solche vor —, die einschlägigen Vorschriften über sie sind vielmehr in zahlreichen besonderen Gesetzen enthalten, die jedoch im wesentlichen immer dieselben Grundsätze entwickeln. Da sich ferner die Bestimmungen des EWVVG. in die württembergische Praxis eingeführt haben und umgekehrt der EWVVG. eine der bisherigen Praxis vielfach entsprechende Regelung trifft, können wir dieselben auch einer Darstellung des geltenden Rechts der förmlichen Beschwerde weitgehend zugrunde legen.

I. Die förmliche Beschwerde ist ein ausdrücklich im Gesetz geregeltes Rechtsmittel, das, wie ihr Name sagt, an gewisse rechtliche Bestimmtheiten des Verfahrens gebunden ist.[195] Im allge-

---

[193] vgl. Schelcher S. 211.
[194] vgl. z. B. EWVVG. Art. 29 ff.
[195] vgl. v. Köhler S. 248; O. Mayer S. 126.

meinen pflegt das Gesetz ihre Voraussetzung und Zulässigkeit, ihre Frist und Form und ihre Wirkungen zu bezeichnen.

1. Grundsätzlich setzt die förmliche Beschwerde eine für einen bestimmten Einzelfall getroffene Verwaltungsverfügung voraus; sie ist weder gegen eine Verordnung oder Satzung noch etwa gegen das dienstliche Verhalten einer Behörde überhaupt möglich und zulässig [196]. Zu ihrer Erhebung ist mangels ausdrücklicher Bestimmung nicht wie bei der Dienstaufsichtsbeschwerde jeder beliebige Dritte, sondern nur der rechtlich Beteiligte d. h. derjenige befugt, gegen den sich die Verfügung richtet und in dessen Rechte oder rechtlich anerkannte Belange sie unmittelbar eingreift. Daher ist in der Regel der nur mittelbar Betroffene, der etwa eine Schädigung seiner wirtschaftlichen Lage befürchtet oder dessen Interessenbereich sonst irgendwie berührt wird, nicht beschwerdeberechtigt [197]. Daß der untergeordneten Behörde gegen Verfügungen der übergeordneten Behörde kein Beschwerderecht zusteht, versteht sich aus dem Verhältnis und der Stellung der ersteren zu der letzteren von selbst, zumal beide Behörden Glieder der staatlichen Behördenorganisation sind; insbesondere ließe es sich mit dem nationalsozialistischen Führergrundsatz, der sich auf den Begriffen der Verantwortung gegenüber dem oberen Führer und der Autorität gegenüber dem untergebenen Führer aufbaut, nicht vereinbaren; nicht im Widerspruch damit steht jedoch das Recht der untergeordneten Behörde, bei der Dienstaufsichtsbehörde gegen die in Ausübung der Dienstaufsicht getroffenen Anordnungen Vorstellung zu erheben [198]. Dieser Grundsatz der Unzulässigkeit der Beschwerde gegenüber Maßnahmen der übergeordneten Behörde gilt dagegen nicht für die Selbstverwaltungskörper [199]. Im Gegensatz zu den staatlichen Behörden stehen nämlich die Selbstverwaltungskörper, sofern es sich um ihren eigenen Wirkungskreis handelt, zum Staat nicht in dem Verhältnis einer strengen Unterordnung, der zufolge sie die Verwaltung nach den Anweisungen des Staates zu führen hätten, sie verwalten vielmehr ihre Angelegenheiten selbst unter eigener Verantwortung und unter staatlicher Aufsicht, die sich aber im allgemeinen nur auf die Rechtmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen, heute (auf Grund der Deutschen Gemeindeordnung) auch auf deren Uebereinstimmung mit den Zielen der Staatsführung, erstreckt. Die Gesetze räumen daher den Selbstverwaltungskörpern, insbesondere den Gemeinden und Kreisverbänden, in Selbstverwaltungsangelegen-

[196] vgl. v. Köhler S. 248.
[197] Fleiner S. 232.
[198] vgl. Art. 12 EWVVG.
[199] vgl. von Köhler S. 254.

heiten ein Beschwerderecht gegenüber Anordnungen der staatlichen Aufsichtsbehörden ein.[200]

2. Das Hauptkennzeichen der förmlichen Beschwerde ist ihre Fristgebundenheit. Die Beschwerde ist binnen einer gesetzlich bestimmten Frist, die in der Regel 2 Wochen, manchmal sogar 1 Monat beträgt[201], zu erheben. Sofern nicht für einzelne Fälle etwas anderes bestimmt ist[202], kann sie sowohl bei der Behörde, gegen deren Verfügung sie sich richtet, als auch bei der Behörde der Beschwerdestufe d. h. bei der zur Entscheidung zuständigen Behörde angebracht werden[203]. Die Frist zu ihrer Erhebung beginnt mit der Bekanntgabe der angefochtenen Verfügung durch mündliche Eröffnung oder durch Zustellung an den Betroffenen. Nach Ablauf der Beschwerdefrist erlangt die unangefochtene Verfügung förmliche Rechtskraft d. h. eine weitere förmliche Beschwerde ist ausgeschlossen: falls die Beschwerde nicht rechtzeitig eingelegt ist, wird sie von der Beschwerdebehörde ohne weiteres verworfen[204]. Die Beschwerde kann schriftlich oder mündlich zu Niederschrift erhoben werden. Was ihren Inhalt anbetrifft, so schadet eine unrichtige Bezeichnung nicht; es genügt, wenn aus dem eingereichten Schriftstück oder der mündlichen Erklärung hervorgeht, daß der Erklärende Beschwerde führen will[205].

3. Die förmliche Beschwerde richtet sich an die nächsthöhere Behörde d. h. sie schiebt die ganze Angelegenheit vor die höhere Behörde[206] und findet innerhalb des Stufenzugs der Verwaltungsbehörden ihre Erledigung. Behörde der Beschwerdestufe ist, wenn nicht durch Gesetz oder Verordnung anderes bestimmt ist, die sachlich der verfügenden Behörde unmittelbar übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde[207]. In der Regel ist also die Dienstaufsichtsbehörde zugleich die Beschwerdestufe; ist der Behörde der ersten Stufe keine Dienstaufsichtsbehörde sachlich übergeordnet, so besteht eine Beschwerdestufe nur, wenn sie durch

---

[200] vgl. z. B. Art. 224 der früheren württ. Gem.O. v. 19. 3. 1930; Art. 63 der württ. Kreisordnug vom 27. 1. 1934; § 113 d. DGO.

[201] vgl. Art. 227 der Gem.O., Art. 65 der Kreisordnung in Verbindung mit Art. 227 Abs. 1 der Gem.O.

[202] vgl. z. B. Art. 20 Abs. 2 des württ. Polizeistrafverfügungsgesetzes vom 12. 8. 1879. (Reg.Bl. S. 179.)

[203] vgl. Art. 33 EWVVG.; Art. 227 Abs. 4 der Gem.O.; Art. 65 der Kreisordnung i. V. mit Art. 227 Abs 4 der Gem.O.

[204] vgl. Art. 36 Abs. 1 EWVVG.

[205] vgl. Art. 34 Abs. 1 EWVVG.

[206] Sie hat also Devolutiveffekt. Dadurch unterscheidet sie sich von dem förmlichen Rechtsmittel des Einspruchs, das bei der Stelle einzulegen ist, die die beanstandete Verfügung erlassen hat.

[207] vgl. Art. 29 Abs. 2 EWVVG.

Rechtsvorschrift eingerichtet ist[208]. Sofern im einzelnen Fall eine weitere Beschwerde zulässig ist, so ist, wenn nichts anderes vorgeschrieben ist, die Behörde der weiteren Beschwerdestufe wieder die nächsthöhere Behörde, die sachlich weiter übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde[209]. Die höchste und letzte Beschwerdestufe bildet das Ministerium, zu dessen Geschäftskreis der Gegenstand der Beschwerde gehört. Als Beschwerdeinstanzen kommen also im Bereich der württ. Innenverwaltung in erster Linie in Betracht: das Oberamt, die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung und das Ministerium.

Nach den Bestimmungen der älteren Gesetze konnte und kann, soweit sie noch gelten, der Beschwerdeführer seine Beschwerde regelmäßig in der gesetzlichen Stufenfolge bis zum Ministerium verfolgen[210] und gegen dessen Entscheidung unter den Voraussetzungen des Art. 13 VRG. noch die Rechtsbeschwerde beim VGH. erheben. In der neueren Zeit dagegen wurde der Stufenzug allgemein eingeschränkt. Die jüngere und jüngste Gesetzgebung zeigen mit Recht das Bestreben, das Beschwerderecht zu beschränken, wobei im allgemeinen 2 Stufen als genügend angesehen werden[211]. Grundsätzlich kommt dies in dem Artikel 32 Abs. 2 des EWVVG. zum Ausdruck, wonach eine weitere Beschwerde nur in den durch Gesetz besonders bezeichneten Fällen zulässig sein soll. — Sofern in einer gesetzlichen Bestimmung der Beschwerdezug bis zu dem jeweils zuständigen Ministerium eröffnet ist, erschöpft sich die Beschwerde auf jeden Flal in diesem. Ueber die Fachministerien hinaus fehlt es innerhalb des württ. Behördenaufbaus an einem Organ, das zu Entscheidungen oder Verfügungen als Verwaltungsbehörde im Beschwerdeweg berufen wäre[212]; dafür kommt auch nicht etwa die württembergische Landesregierung in ihrer Gesamtheit, das Staatsministerium, in Betracht. Wohl aber erhebt sich die Frage, ob nicht die im Zug der Reichsreform erfolgte Unterstellung der Landesregierungen unter die Dienstaufsicht der Reichsregierung die Eröffnung eines Rechtsmittelzugs an den sachlich zuständigen Reichsfachminister bedeutet. Die Frage ist jedoch zu verneinen; denn eine weitere Beschwerdestufe wollte mit der Unterstellung

---

[208] vgl. Art. 29 Abs. 4 EWVVG.

[209] vgl. Art. 29 Abs. 3 EWVVG.

[210] vgl. z. B. Art. 195 der alten württ. Gem.O. vom 28. 7. 1906.

[211] vgl. z. B. die Artikel 224, 225 der Gem.O. vom 19. 3. 1930; Art. 63, 64 der Kreisordnung vom 27. 1. 1934.

[212] Vgl. auch die Entscheidung des VGH. vom 28. 5. 1919 (in WüRV. 1921 S. 18/19; vereinzelte ausdrücklich bestimmte Ausnahmefälle bestätigen die Regel.

der obersten Landesbehörden unter die Zentralgewalt des Reichs nicht geschaffen werden [213].

4. Beschwerdegrund kann sowohl eine Rechts- wie auch eine Interessenverletzung sein. So steht nach Art. 226 der Gem.O. z. B. gegen Anordnungen oder Entscheidungen der Gemeindebehörden in polizeilichen Angelegenheiten jedem, der dadurch in einem berechtigten Interesse verletzt worden ist, die Beschwerde zu; das berechtigte Interesse umfaßt hierbei natürlich auch subjektive Rechte [214]. Nach Art. 64 der Kreisordnung steht der betroffenen Person die Beschwerde insoweit zu, als „eine gesetzliche Vorschrift zu ihrem Nachteil verletzt worden ist" d. h. m. a. W. der Beschwerdeführer muß in seinen Rechten oder anerkannten Interessen verletzt sein. Mit der Beschwerde kann eine Ueberprüfung der beanstandeten Maßnahme nach der tatsächlichen wie nach der rechtlichen Seite hin verlangt werden. Der Beschwerdeführer kann die Verwaltungsverfügung insbesondere wegen Verletzung oder unrichtiger Auslegung einer Rechtsvorschrift oder wegen unrichtiger, unzweckmäßiger oder unbilliger Handhabung des freien Ermessens anfechten oder weil überhaupt der Verfügung die erforderlichen tatsächlichen Grundlagen gefehlt haben.

5. Fraglich ist, ob der rechtzeitig erhobenen Beschwerde aufschiebende Wirkung zukommt. Die älteren Gesetze enthielten darüber meist keine Bestimmungen, grundsätzlich hatte daher die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung, wenn es nicht ausdrücklich vorgeschrieben war. Die Praxis neigte jedoch allmählich dazu, der Beschwerde eine solche beizulegen. In verschiedenen Gesetzen wurde neuerdings für die einzelnen Fälle eine entsprechende Regelung getroffen [215] und eine solche im EWVVG. allgemein vorgesehen. Nach Art. 35 des EWVVG. hemmt die Verwaltungsbeschwerde den Vollzug der angefochtenen Verfügung, soweit nicht anderes durch Gesetz bestimmt ist oder aus dringenden Gründen von der Behörde, die die angefochtene Verfügung getroffen hat, angeordnet wird; die Behörde der Beschwerdestufe entscheidet über die aufschiebende Wirkung auf Antrag oder von Amts wegen endgültig. [216] Entsprechend der heutigen württ. Praxis gilt daher der Satz, daß die förmliche Beschwerde in der Regel aufschiebende Wirkung hat, sofern nicht aus besonderen Gründen der sofortige Vollzug der Verfügung geboten ist.

---

[213] Vgl. v. Köhler S. 249; Nicolai, Der Neuaufbau S. 65; Pfundtner-Neubert S. 3 und 7.

[214] Michel S. 316.

[215] vgl. Art. 227 Abs. 5 der Gem.O.

[216] vgl. auch Art. 227 Abs. 5 der Gem.O., Art. 65 der Kreis.O.

6. Vor allem gibt die förmliche Beschwerde dem Beschwerdeführer einen Anspruch auf Prüfung und Bescheid. Erst dadurch wird sie zum Rechtsschutzmittel, daß die angegangene Behörde sich mit der Sache befassen und den Beschwerdeführer bescheiden muß.[217] Die Beschwerdestelle hat die angefochtene Verfügung nach allen Richtungen, nach der rechtlichen und tatsächlichen wie nach der Ermessensseite hin in vollem Umfang zu überprüfen[218]. Dem Beschwerdeführer und der Behörde, deren Verfügung durch die Beschwerde angefochten worden ist, ist die Beschwerdeverfügung bekannt zu geben[219]. Die Entscheidung der Beschwerdebehörde kann einen verschiedenen Inhalt haben: Ist die Beschwerde unzulässig oder wird sie sachlich für unbegründet erachtet, dann lautet der Beschwerdebescheid auf Abweisung als „unzulässig" oder „unbegründet". Von den gesetzlichen Vorschriften und dem einzelnen Fall hängt es dann ab, ob gegen die Beschwerdeverfügung eine weitere Beschwerde im Verwaltungsweg oder die Rechtsbeschwerde an den VGH. möglich ist. Ist dagegen die Beschwerde zulässig und wird sie für begründet befunden, dann hat die zur Entscheidung über die Beschwerde zuständige Behörde die angefochtene Verfügung aufzuheben oder abzuändern. Dies kann zwei Formen annehmen: die Beschwerdeinstanz kann entweder eine neue Verfügung treffen, die sich an die Stelle der angefochtenen Verfügung setzt, und dadurch die Sache endgültig erledigen oder unter Aufhebung der beanstandeten Verfügung die ganze Angelegenheit an die untere Behörde zur nochmaligen Prüfung zurückverweisen.[220] Je nach Beschaffenheit des einzelnen Falles wird die Beschwerdebehörde von der einen oder der anderen dieser beiden Möglichkeiten, deren Zulässigkeit nach den einschlägigen Bestimmungen der Gesetze aber jeweils zu prüfen ist, Gebrauch machen. Bei belastenden Verfügungen bedeutet die Aufhebung immer zugleich Erledigung, bei Versagungen von Erlaubnissen u. dergl. bedarf es außer der Aufhebung der versagenden Verfügung noch der Erteilung der Erlaubnis oder der Genehmigung usw.

Sofern nicht in einer Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, kann die Beschwerdebehörde die angefochtene Verfügung aber auch zum Nachteil des Beschwerdeführers ändern; die Zulässigkeit der „Verböserung" ist grundsätzlich zu bejahen.[221]

---

[217] O. Mayer S. 123.

[218] vgl. v. Köhler S. 251; Art. 36 Abs. 2 in Verb. mit Art. 31 des EWVVG.

[219] Art. 36 Abs. 3 EWVVG.

[220] v. Köhler S. 251.

[221] vgl. Fleiner S. 234; O. Mayer S. 129; v. Köhler S. 251.

In der Praxis kommt diese jedoch kaum vor; es liegt im Allgemeinen nicht im Interesse der Wahrung der staatlichen Autorität, wenn Entscheidungen einer Behörde von der übergeordneten Stelle (zum Nachteil des Beschwerdeführers) berichtigt werden.

7. Ist die Frist zur Einlegung einer etwa gegebenen weiteren Beschwerde abgelaufen, so wird die Entscheidung der Beschwerdebehörde in förmlicher Hinsicht rechtskräftig i. S. einer Unanfechtbarkeit für den Beschwerdeführer. Eine sachliche Rechtskraft kommt dagegen der Beschwerdeverfügung nicht zu, diese ergeht vielmehr in der Regel unter dem Vorbehalt der obwaltenden Umstände. Bestätigt die Beschwerdebehörde die angefochtene Verfügung, indem sie die Beschwerde zurückweist, dann kann die untere Behörde ihre Verfügung nicht mehr als fehlerhaft zurücknehmen; insoweit ist sie an die Entscheidung der oberen Behörde gebunden. Wohl aber kann die untere Behörde die angefochtene Verfügung aufheben oder abändern, sobald sich die Sach- oder Rechtslage irgendwie geändert hat. Gibt die Beschwerdebehörde der Beschwerde statt, indem sie unter Aufhebung der angefochtenen Verfügung eine neue Verfügung erläßt, so kann deren Zurücknahme nur durch sie allein erfolgen. Der unteren Behörde bleibt es jedoch auch hier nicht verwehrt, in derselben Sache eine neue Verfügung zu erlassen, wenn neue tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte diese rechtfertigen [222]. Der von der Verfügung Betroffene ist in diesem Falle seinerseits wiederum nicht gehindert, erneut Beschwerde zu erheben. — Unter gewissen Voraussetzungen kann der von einer Verfügung Betroffene auch nach Ablauf der Beschwerdefrist die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragen, z. B. wenn er durch Naturereignisse oder andere unabwendbare Zufälle verhindert worden ist, die Beschwerdefrist einzuhalten [223].

II. Der förmlichen Beschwerde ist in Württemberg, wenn man von dem EWVVG. absieht, ein beschränkter Raum eingeräumt; als ihre typischen Fälle treten insbesondere die Beschwerde in Polizeistrafsachen, in polizeilichen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung und in Angelegenheiten der Kreisverwaltung in Erscheinung. Wie schon hervorgehoben, ist sie nicht einheitlich und umfassend in einem besonderen Gesetz, sondern vielmehr jeweils in besonderen Gesetzen geregelt. Ihre Ausbildung ist daher auch nicht so weit gediehen, wie in manchen anderen deutschen Ländern, in denen die förmliche Beschwerde eine allgemeine Regelung erfahren hat [224]; (die Gründe hiefür liegen

---

[222] vgl. Fleiner S. 235; O. Mayer S. 129.
[223] vgl. Art. 227 Abs. 6 der Gem.O.
[224] vgl. insbesondere das thüringische Recht.

insbesondere auch in der Entwicklung des württembergischen Verwaltungsrechts überhaupt). Dies zeigt sich vor allem auf dem praktisch wichtigen Gebiet des Polizeiverfügungsrechts, das bis heute eine allgemeine gesetzliche Regelung nicht erhalten hat, wie überhaupt das sachliche Polizeirecht im württembergischen Recht sehr wenig entwickelt ist und weitgehend auf Gewohnheitsrecht beruht. Während andere Länder gerade für das weite Gebiet der Polizeiverfügungen eingehende Bestimmungen über das Rechtsmittel der Beschwerde trafen und teilweise einen besonderen Stufenzug hiefür eröffneten [225], kennt das württ. Recht eine solche Regelung nicht. In Württemberg wurden die Vorschriften über die Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen nicht etwa in einem allgemeinen Polizeiverwaltungsgesetz zusammengefaßt, sondern lediglich in die Gemeindeordnung aufgenommen [226, 227]; dies ist daraus zu erklären, daß die Verwaltung der Ortspolizei in Württemberg einen Teil der durch besondere Bestimmungen geschützten Selbstverwaltung bildete [228,229]. Ebensowenig wurde für die Beschwerden gegen polizeiliche Verfügungen ein besonderer Rechtsmittelzug errichtet, diese werden vielmehr im Stufenzug im Grundsatz genau so behandelt, wie die Beschwerden gegen Verfügungen auf den anderen Gebieten des öffentlichen Rechts. Beschwerdestellen sind somit das Oberamt bezw. das Polizeipräsidium Stuttgart und das Innenministerium evtl. das Wirtschaftsministerium. (Die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung scheidet hier als Beschwerdeinstanz aus). Wie schon ausgeführt, wurden die Bestimmungen der Art. 226, 227 der Gem.Ordnung von der DGO. nicht berührt. Es gelten daher die Vorschriften der Art. 223 bezüglich der Aufsicht über die Polizeiverwaltung und der Artikel 226, 227 über das Beschwerderecht der Gemeindeeinwohner gegen Anordnungen oder Entscheidungen der Gemeindebehörden in polizeilichen Angelegenheiten nach wie vor weiter. Aufgehoben sind dagegen die Bestimmungen der Art. 225 und 227, soweit letzterer auf Art. 225 verweist, über das Beschwerderecht der Gemeindeeinwohner gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden auf dem Gebiet der eigentlichen Gemeindeverwaltung, da der Rechtsschutz der Gemeindeeinwohner gegenüber der Gemeinde

---

[225] vgl. insbesondere das preußische Recht.

[226] vgl. Art. 226/227 der früheren Gem.O. vom 19. 3. 1930.

[227] Die Beschwerde gegen polizeiliche Strafverfügungen ist in den Art. 20/21 des Polizeistrafverfügungsgesetzes geregelt.

[228] vgl. von Köhler, Die Polizeireform S. 207 ff.

[229] Die Bestimmungen über die Beschwerden gegen Verfügungen der staatlichen Polizeiämter sind enthalten in Art. 5 Abs. 1 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 16. 12. 1921 (Reg.Bl. 1922 S. 15) in Verbindung mit Art. 79 der früheren Bezirksordnung vom 28. 7. 1906.

auf diesem Gebiet durch die §§ 29—31 der DGO. erschöpfend geregelt ist.

§ 14.

Die Rechtsbeschwerde des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, insbesondere im Vergleich mit der Rechtsbeschwerde der Reichsabgabenordnung.

I. Die Rechtsbeschwerde des VRG.

In ihrem weiteren Sinne begreift die Beschwerde auch die Beschwerde im Verwaltungsrechtsweg, die württ. Rechtsbeschwerde, in sich. Denn diese ist ebenfalls ein dem Einzelnen zu dem Zweck gegebenes Mittel, Abhilfe bei einer höheren Stelle gegen einen Nachteil zu erwirken, der ihm durch das Verhalten der Verwaltung erwachsen ist, nur mit dem Unterschied, daß diese Abhilfe im Verwaltungsrechtsweg durch eine unabhängige Stelle in einem formenstrengen Verfahren erwirkt werden soll. Während die förmliche Verwaltungsbeschwerde innerhalb des Instanzenzugs der Verwaltungsbehörden ihre Erledigung findet, ist die württ. Rechtsbeschwerde ein der Entscheidung der Verwaltungsbehörden entzogenes Rechtsschutzmittel, für das der VGH. grundsätzlich im ersten und letzten Rechtszug zuständig ist. Was nun die Frage der Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber dem der Verwaltung betrifft, so führte der staatsrechtliche Ausschuß der K. d. A. in seinem Bericht über den Entwurf des VRG. aus, daß der Verwaltungsrechtsschutz so weit gehe als der Kreis der Einzelrechte auf diesem Gebiet, seine Grenzen also da aufhören, wo dem Einzelinteresse gegenüber den Interessen der Gesamtheit, welche die Verwaltung zu wahren habe, der Rechtsschutz versagt sei.[230] Diese Begriffsbestimmung könnte an sich ebenso gut etwa der amtlichen Begründung des künftigen Reichsverwaltungsgesetzes vorangestellt werden. Ein innerer Unterschied würde jedoch darin bestehen, daß die nationalsozialistische Auffassung dem Bereich der sogenannten Einzelrechte und deren verwaltungsgerichtlichem Schutz viel engere Grenzen zieht als die damals herrschende liberale Auffassung.

Da es nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist, eine alle Einzelheiten erschöpfende Darstellung der Rechtsbeschwerde zu geben, können wir uns darauf beschränken, zum Gegenstand ihrer Erörterung nur das zu machen, was für die Rechtsvergleichung wesentlich und erforderlich erscheint, insbesondere also über das Wesen, die Voraussetzungen, die besonderen Merk-

[230] vgl. Hohl, S. 81.

male und die rechtliche Behandlung der Rechtsbeschwerde einen Abriß zu geben; (in den Rechtsvorschriften der Länder und des Reichs ist gerade die Beschwerde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sehr verschiedenartig geregelt).

Nach Art. 13 Abs. 1 des VRG. entscheidet der VGH. über Beschwerden gegen Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden, wenn jemand, sei es eine einzelne Person, ein Verein oder eine Korporation behauptet, daß die ergangene auf Gründe des öffentlichen Rechts gestützte Entscheidung oder Verfügung rechtlich nicht begründet und daß er hierdurch in einem ihm zustehenden Recht verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei [231]. Grundsätzlich ist also die Rechtsbeschwerde unter gewissen Voraussetzungen gegen jede rechtlich nicht begründete Verfügung der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der gesamten Verwaltung [232] gegeben und nicht auf einzelne bestimmte Fälle beschränkt. Damit hat das württembergische Recht dem Grundsatz der Allgemeinklausel entsprochen. Im einzelnen ergibt sich folgendes:

1. Die Rechtsbeschwerde ist nur zulässig gegen eine unmittelbar an eine bestimmte Einzelperson (natürliche oder juristische) gerichtete Verfügung oder Entscheidung einer Verwaltungsbehörde. Anordnungen der Verwaltungsbehörden mit allgemein verbindlicher Kraft d. h. solche, die sich an einen unbestimmten Personenkreis wenden (Gemeindesatzungen, orts- oder kreispolizeiliche Vorschriften, Rechtsverordnungen usw.) können daher mit der Rechtsbeschwerde nicht angefochten werden [233]. Erst wenn auf Grund einer solchen allgemeinen Vorschrift gegen eine bestimmte Person eine Verfügung der Verwaltungsbehörde ergeht, unterliegt diese der Rechtsbeschwerde. Ferner sind nur Verfügungen der in Ausübung der öffentlichen Gewalt handelnden, mit Zwangsgewalt ausgestatteten Verwaltungsbehörden mit der Rechtsbeschwerde anfechtbar; die Erlasse anderer öffentlichrechtlicher Korporationen unterliegen, da diese keine mit Zwangsgewalt ausgestattete Verwaltungsbehörden sind, nicht der Rechtsbeschwerde [234].

2. Die auf Gründe des öffentlichen Rechts gestützte Verfügung muß rechtlich nicht begründet sein d. h. sie muß gegen eine gebietende Vorschrift des öffentlichen Rechts verstoßen; wo ein

---

[231] Ganz ähnlich lautet auch die Bestimmung des Art. 43 EWVVG.

[232] vgl. auch die Verhandlungen der K. d. A. v. 11. 10. 1876, zit. bei Hohl S. 127.

[233] vgl. Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 98 ff.; Urteil des VGH. vom 30. 6. 1920 (in WüRV. 1921 S. 18/19).

[234] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 116; Sartorius, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 119 ff.

die Verwaltung bindender zwingender Rechtssatz nicht vorliegt, die Verwaltungsbehörde vielmehr nach freiem Ermessen verfügen kann, ist eine Rechtsverletzung nicht möglich und es fehlt dann an einer wesentlichen Voraussetzung für die Rechtsbeschwerde. Außerdem muß durch die Verwaltungsverfügung der Beschwerdeführer in einem ihm zustehenden Recht verletzt [235] oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sein. Ein grundsätzlicher Unterschied besteht aber zwischen diesen beiden Fällen nicht. Denn jede Auferlegung einer nicht begründeten Verbindlichkeit stellt im allgemeinen zugleich die Verletzung des subjektiven Rechts des Untertanen dar, Eingriffe in seinen privaten Bereich zu unterlassen, die rechtlich nicht begründet sind [236]. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Einlegung der Rechtsbeschwerde verlangt der VGH. die Verletzung eines bestimmten subjektiven Rechts, das sich auf einen zwingenden Rechtssatz stützt und kraft dessen der Einzelne ein bestimmtes Verhalten der öffentlichen Gewalt verlangen kann; ein allgemeines subjektives Recht auf Freiheit vor unberechtigten Eingriffen in den Rechtskreis des Einzelnen läßt er nicht gelten [237]. Der Verwaltungsrechtsschutz des Einzelnen geht daher, wie es schon in der amtlichen Begründung zum VRG zum Ausdruck kommt, nur soweit, als in den Gesetzen subjektive Rechte anerkannt sind [238] oder deren Einräumung sich aus Sinn und Zweck eines Rechtssatzes von selbst ergibt [239]. Dem Grundsatz der allgemeinen Zulassung zufolge ist dagegen nicht erforderlich, daß die Rechtsbeschwerde in den einzelnen Sondergesetzen ausdrücklich für zulässig erklärt ist.

Die behauptete Verletzung kann sich auf ein (subjektives) öffentliches oder privates Recht [240] beziehen [241]; das Privatrecht

---

[235] Eine bloße Gefährdung, die eine zukünftige Verletzung befürchten läßt, genügt nicht.

[236] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 137 u. 326.

[237] vgl. Plappert S. 8.

[238] vgl. Hohl S. 122.

[239] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 129.

[240] Ueber die Frage, wann ein subjektives Recht vorliegt, hat sich der VGH. in einem Urteil vom 12. 11. 1921 ausgesprochen, in dem er u. a. ausführte: Die Bindung von Verwaltungsakten an bestimmte Normen unter Ausschluß des freien Ermessens der Verwaltungsbehörde begründe allein nicht ohne weiteres ein subjektives Recht des Einzelnen auf Vornahme des im Gesetz angeordneten Verwaltungsakts, ein solches müsse vielmehr dem Einzelnen in dem sich auf den Verwaltungsakt beziehenden Rechtssatz erkennbar eingeräumt sein. Es sei nicht vorhanden, wenn ein an sich zwingender Rechtssatz nur eine Anweisung an die Behörde zur Vornahme der Verfügung enthalte, da ein solcher nur objektives Recht darstelle. (WüRV. 1922 S. 45).

Nach der Bestimmung des Art. 11 EWVRO. liegt ein subjektives Recht des Einzelnen nur vor, wenn er kraft öffentl. Rechts ein bestimm-

genießt jedoch nur dann verwaltungsgerichtlichen Schutz, wenn sich die angefochtene Verfügung auf das öffentliche Recht stützt [242]. Im Gegensatz zur Verwaltungsbeschwerde bildet die Beeinträchtigung bloßer Interessen keinen Rechtsbeschwerdegrund [243], nach Art. 13 ist vielmehr die Verletzung eines wirklichen dem Einzelnen zustehenden Rechts erforderlich. Gerade dieses grundsätzliche Erfordernis der Verletzung eines subjektiven Rechts stellt ein Hauptmerkmal des württ. Rechts dar. Für die Begründung der Rechtsbeschwerde genügt auch nicht die Verletzung nur objektiver Rechtssätze [244], — Ausnahmen, die sich in einigen Sondergesetzen finden [245] oder die der VGH. vereinzelt in seinen Entscheidungen gemacht hat [246], bestätigen nur die Regel — eine solche kann vielmehr nur dann als genügend angesehen werden, wenn besondere Gründe dafür sprechen und es im Gesetz ausdrücklich ausgesprochen ist [247].

3. Nach Art. 13 Abs. 2 VRG. ist die Rechtsbeschwerde ausgeschlossen, „wenn und soweit die Verwaltungsbehörden durch das Gesetz nach freiem Ermessen zu verfügen ermächtigt sind". Damit wird jedoch nicht etwa eine weitere Schranke für die Rechtsbeschwerde aufgestellt, sondern lediglich eine aus Art. 13 Abs. 1 sich ergebende Folgerung noch ausdrücklich hervorgehoben und nur deutlich gemacht, was im Absatz 1 bereits gesagt ist [248]. Denn die Verletzung eines subjektiven Rechts oder die ungerechtfertigte Belastung mit einer Verbindlichkeit hat im öffentlichen Recht notwendig die Verletzung objektiver Rechtssätze zur Voraussetzung; eine Verletzung des objektiven Rechts ist aber gar nicht möglich, insoweit die Behörde nach freiem Ermessen handeln kann, und innerhalb des Ermessensbereichs ist wiederum auch die Verletzung eines subjektiven Rechts ausgeschlossen. Die Zuständigkeit des VGH. findet also da ihre Grenze, wo die

---

tes Handeln, Dulden oder Unterlassen von der öffentlichen Gewalt oder von Dritten verlangen kann; der Einzelne hat auf die Erfüllung der Aufgaben der Verwaltungsbehörden nur dann einen Rechtsanspruch, wenn er ihm durch Rechtsvorschrift eingeräumt ist.

[241] Art. 13 VRG. sagt dies zwar nicht ausdrücklich, doch lassen die Motive es erkennen, vgl. Hohl S. 55 und 57.

[242] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 326; Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 98; Hohl S. 55 und 57.

[243] vgl, Goez, ebendaselbst.

[244] vgl. Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 98.

[245] vgl. z. B. Art. 68 des Feldbereinigungsgesetzes vom 30. 3. 1886 (Reg.Bl. S, 111); Art. 32, 38 Abs. 1—7 bezw. 8 des Gesetzes über die Ablösung der Realgemeinderechte vom 28. 11. 1900 (Reg.Bl. S. 869); Art. 69 Abs. 3, 4, Art. 93 Abs. 5, 97 Abs. 4 des Wassergesetzes vom 1. 12. 1900 (Reg.Bl. S. 921).

[246] vgl. vor allem WüRV. 1925 S. 120 ff.

[247] vgl. v. Köhler S. 269.

[248] vgl. Hohl S. 56.

rechtliche Gebundenheit der Verwaltungsbehörde aufhört und das freie Ermessen beginnt. Die Grenze zwischen diesen beiden Gegenpolen ist nun aber sehr zweifelhaft und bestritten. Es ist über diese Frage schon sehr umfangreiches Schrifttum erwachsen [249] und verschiedentlich auch eine begriffliche Bestimmung des freien Ermessens versucht worden. Jede begriffliche Bestimmung des freien Ermessens wird jedoch an dem Mangel der Unbestimmtheit und Unvollständigkeit leiden müssen, weil sich eben das freie Ermessen begrifflich gar nicht voll erfassen läßt. [250] Wir können uns daher mit der negativen Feststellung begnügen, daß freies Ermessen Freiheit von gesetzlicher Gebundenheit bedeutet, daß also die Verwaltungsbehörde überall dort nach freiem Ermessen verfügen darf, wo sie nach ihrer Anschauung und ihrem Gutdünken die im einzelnen Fall zu ergreifende Maßnahme treffen darf und wo sie nicht durch Rechtsvorschriften irgendwelcher Art gebunden ist.

Wie in der Begründung zum VRG. dargelegt wird [251], können Verfügungen der Verwaltungsbehörden der Natur der Sache nach nur hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit, nicht auch hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterstellt werden. Bei der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit einer Verfügung ist nun zwischen der Rechtsfrage und der Tatfrage zu unterscheiden. Rechtlich kann eine Verwaltungsverfügung unbegründet sein, wenn die Verwaltungsbehörde das Recht oder Gesetz nicht oder nicht richtig angewendet hat, letzteres insbesondere, wenn sie einem vom Gesetz gebrauchten Begriff eine falsche Auslegung gegeben hat. Die daraus entstehende Rechtsfrage hat der VGH. in jedem Fall ohne Einschränkung zu prüfen. Es können aber auch die tatsächlichen Voraussetzungen, welche die Verwaltungsbehörde zum Erlaß der angefochtenen Verfügung berechtigt hätten, gefehlt haben; sie können von der Verwaltungsbehörde irrtümlich angenommen worden sein, obwohl sie der wirkliche Tatbestand gar nicht enthält, oder es können die Tatsachen, auf die die Behörde ihre Verfügung gestützt hat, nicht richtig gewürdigt worden, die Feststellung des Tatbestands nicht einwandfrei erfolgt sein. Auch diese Frage, die Tatfrage, unterliegt der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung. Im Art. 13 ist dies zwar nicht ausdrücklich gesagt, jedoch im allgemeinen, sofern nicht im Gesetz anderes bestimmt ist [252], ohne wei-

---

[249] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 117 und das dort angeführte Schrifttum.

[250] vgl. von Köhler, S. 47.

[251] vgl. Hohl, S. 55/56.

[252] vgl. Art. 62 VRG., s. u.

teres anzunehmen [253], insbesondere ergibt es sich auch aus der für das Verfahren bei Beweiserhebungen in Rechtsbeschwerdesachen geltenden Bestimmung des Art. 68 Abs. 3 VRG. [254]. Die Befugnis bezw. Pflicht des VGH. zur Nachprüfung der Tatfrage einer Verwaltungsrechtsstreitigkeit ist überdies schon aus dem Grunde zu bejahen, weil der VGH. die einzige verwaltungsgerichtliche Stelle ist und der Wert der württembergischen Verwaltungsrechtspflege sonst überhaupt in Frage gestellt wäre, wenn die Ueberprüfung der Tatfrage völlig ausgeschlossen wäre. Eine grundsätzliche Beschränkung in der Nachprüfung der Tatfrage ist jedoch durch die Bestimmung des Art. 62 VRG. gegeben. Hiernach können in dem Verfahren vor dem VGH. neue tatsächliche Behauptungen nur berücksichtigt werden, wenn die Behörde, gegen deren Verfügung die Beschwerde sich richtet, damit einverstanden ist; andernfalls steht es im Ermessen des VGH., entweder unter Nichtberücksichtigung der neuen tatsächlichen Behauptungen zu entscheiden oder den Beschwerdeführer an die Behörde, gegen deren Verfügung die Beschwerde gerichtet ist, zurückzuverweisen.

Im Gegensatz zur Rechts- und Tatfrage unterliegt nun die Ermessensfrage nicht der Zuständigkeit des VGH. Dem VGH. steht es daher nicht zu, die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen und das Verhalten der Verwaltungsbehörden nachzuprüfen. Die Frage aber, ob die Verwaltungsbehörde überhaupt nach freiem Ermessen handeln durfte und ob sie innerhalb der Grenzen des Ermessens gehandelt hat, ist keine Ermessensfrage, sondern eine Rechtsfrage und unterliegt deshalb der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung [255]. Es ist also eine Rechtsfrage, ob eine Ermessensüberschreitung oder ein Ermessensmißbrauch vorliegt [256]. Von Ermessensüberschreitung spricht man, wenn der Behörde überhaupt kein Ermessen zusteht, das sie überschreiten könnte, und von Ermessensmißbrauch, wenn sie die ihr gezogenen Schranken nicht einhält, insbesondere wenn sie sich von unsachlichen Gesichtspunkten leiten läßt.

Die Fälle, in denen das freie Ermessen eingeräumt ist, und die Grenzen, die die Verwaltungsbehörde bei Ausübung des Er-

---

[253] vgl. Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 100; Hohl S. 181; O. Mayer S. 159.

[254] Gem. Art. 68 Abs. 3 in V. mit Art. 36 ist der VGH. befugt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen oder den nach seinem Ermessen erforderlichen Beweis in vollem Umfang zu erheben.

[255] vgl. Fleiner S. 258/59; v. Köhler S. 270.

[256] vgl. Fleiner ebendort; die Entscheidung des VGH. vom 23. 12. 1929 (in WüRV. 1930 S. 58).

messens zu beachten hat, sind in der Rechtsordnung bestimmt. Die Einräumung des freien Ermessens geschieht vielfach dadurch, daß der Gesetzgeber Wendungen wie die Behörde „kann", „ist berechtigt" usw. gebraucht; diese Ausdrucksweise läßt im allgemeinen keine Zweifel über die Frage entstehen, wann die Behörde nach freiem Ermessen zu handeln befugt ist und wann nicht. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch in denjenigen Fällen, in denen die Verwaltungsverfügung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist, deren Inhalt nicht klar umschrieben, sondern unbestimmt ist, also bei den unbestimmten Begriffen wie öffentliches Interesse, Treu und Glaube, Bedürfnis, Unzuverlässigkeit, Gefährdung der Gesundheit, Ordnung und Sicherheit usw. Hier erhebt sich die Frage, ob und wann eine unter solchen unbestimmten Voraussetzungen gegebene gesetzliche Vorschrift als zwingende Rechtsnorm oder lediglich als Richtlinie für die Ausübung des freien Ermessens anzusehen ist[257]; im ersten Fall unterliegt sie der Nachprüfung durch den VGH., im zweiten Fall nicht. Nach allgemeinen Merkmalen läßt sich eine Abgrenzung dieser Fälle nicht durchführen, es kommt vielmehr auf den einzelnen Fall an[258]. Auszugehen ist dabei von der im Schrifttum und in der Rechtsprechung des VGH. üblichen Unterscheidung[259] des Ermessens in echtes freies Ermessen und in gebundenes Ermessen. Echtes Ermessen liegt vor, wenn die Behörde nach ihrer subjektiven Anschauung, nach ihrer Zweckmäßigkeitserwägung handeln darf. Gebundenes Ermessen dagegen liegt vor, wenn die Bestimmung des Verhaltens der Behörde nicht auf Grund ihrer einseitigen Anschauung und Erfahrung, sondern auf Grund der Würdigung tatsächlicher Verhältnisse oder Merkmale nach der Anschauung der Allgemeinheit, nach der durchschnittlichen Auffassung der Gesellschaft, nach objektiven Erfahrungssätzen erfolgt.[260] — Soweit nun die Verwaltungsbehörde nach echtem Ermessen verfügen darf, ist ihre Verfügung der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung entzogen und die Rechtsbeschwerde daher ausgeschlossen (Art. 13 Abs. 2). Anders ist es dagegen beim gebundenen Ermessen. Dieses unterliegt nach der ständigen Rechtsprechung des VGH. dessen Nachprüfung[261], weil hier das Verhalten der Verwaltungsbehörde in bestimmtem Umfang bin-

---

[257] vgl. Plappert, S. 52.

[258] Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 118.

[259] vgl. die Entscheidung des VGH. vom 12. 11. 1921 (in WüRV. 1922 S. 31 ff. und 45 ff.) und das dort angeführte Schrifttum.

[260] so formuliert im EWVRO. S. 230.

[261] vgl. die Entscheidungen des VGH. v. 13. 11. 1901 (in Württ. J. 1903 S. 111) und v. 19. 12. 1923 (WüRV. 1924 S. 16 ff.), v. 23. 1. 24 (WüRV. 1924 S. 41 ff., v. 25. 12. 29 (WüRV. 1930 S. 54 ff.), v. 21. 10. 31 (WüRV. 1932 S. 138 ff., 142.

dend vorgeschrieben ist, somit insoweit kein Ermessen mehr, sondern eine rechtliche Gebundenheit besteht. Bei den unbestimmten Begriffen handelt es sich regelmäßig um Fälle des gebundenen Ermessens; die Zahl der unbestimmten Begriffe, die nur die Bedeutung einer Richtlinie für die Ausübung des freien Ermessens haben und ein Handeln nach subjektiven Zweckmäßigkeitserwägungen erlauben, ist gering gegenüber denen, die nach objektiven Erfahrungssätzen auszulegen sind und daher das Verhalten der Verwaltungsbehörde bindend vorschreiben.

Die Stellungnahme des VGH. gegenüber den unbestimmten Begriffen hat im Lauf der Jahre gewechselt [262]. Während der VGH. früher jeden unbestimmten Begriff als echten Ermessensbegriff behandelt hat, zählt er in neuerer Zeit die unbestimmten Begriffe fast allgemein zu den Fällen des gebundenen Ermessens, das er seiner Nachprüfung unterwirft. Soweit es sich also um unbestimmte Begriffe bezw. gebundenes Ermessen handelt, gilt die Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 VRG. nicht und ist die Rechtsbeschwerde daher zulässig. Heute sind alle unbestimmten Begriffe „unbedingt und vorbehaltlos im nationalsozialistischen Sinne anzuwenden" [263] und auszulegen, sodaß in dieser Richtung die Nachprüfung des gebundenen Ermessens durch den VGH. eindeutig bestimmt ist.

In Württemberg kommt der Ermessensfrage keine besondere Bedeutung für die verwaltungsgerichtliche Praxis zu. Da nämlich eine angefochtene Verfügung, ehe sie an den VGH. gelangt, vorher grundsätzlich alle Stufen der Verwaltungsbehörden durchläuft [264], somit von der untersten Behörde bis hinauf zum Ministerium nachgeprüft wird und Ermessensfehler (im weitesten Sinne) gegebenenfalls von diesen abgestellt werden können, so bietet sich dem VGH. in der Regel gar nicht die Gelegenheit, Ermessensentscheidungen auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfen d. h. über mit erheblichen Ermessensfehlern behaftete Verwaltungsverfügungen zu entscheiden [265].

4. Nicht jedes subjektive Recht ist verwaltungsgerichtlich geschützt. Gemäß Art. 13 Ziff. 1 VRG. ist nämlich die Rechtsbeschwerde, selbst wenn die allgemeinen Voraussetzungen des Art. 13 Abs. 1 an sich vorliegen, ausgeschlossen, wenn einer Verwaltungsbehörde oder anderen Organen die endgültige Entscheidung zugewiesen ist [266]. Der Gesetzgeber ist somit in der Lage, ohne den Grundsatz selbst anzutasten, durch Einzelbestimmung

---

[262] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 119.
[263] vgl. C. Schmitt S. 717.
[264] s. u.
[265] vgl. Gulde S. 79; Hofacker S. 248; Plappert S. 82.
[266] vgl. außerdem Art. 13 Ziff. 2 und 3 VRG.

die Allgemeinklausel des Art. 13 außer Anwendung zu setzen [267]. Von dieser Möglichkeit hat er denn auch so erheblichen Gebrauch gemacht, daß schon Goez von einer vielfach nicht begründeten und oft über das wirkliche Bedürfnis hinausgehenden Begrenzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen konnte. [268] Auch in der neueren und neuesten Gesetzgebung zeigt sich nach wie vor das Bestreben, den verwaltungsgerichtlichen Schutz auf solche Weise einzuschränken.

3. Seit der im Jahre 1924 erfolgten Aufhebung der Kreisregierungen besteht in Württemberg nur noch ein Verwaltungsgericht, bei dem volle richterliche Unabhängigkeit vorhanden und keine Laien beteiligt sind, nämlich der VGH.; (er ist äußerlich von der Verwaltung dadurch getrennt, daß er nicht einem bestimmten Ministerium, sondern der Staatsregierung (dem Staatsministerium) untersteht). Die Reform von 1924 übte jedoch auf die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs in Rechtsbeschwerdesachen keinen Einfluß aus. Denn, wie schon in der Begründung zum VRG. hervorgehoben wird [269], bildet der VGH. die erste und letzte verwaltungsgerichtliche Stelle für Klagen des Einzelnen über Verletzung seines Rechts durch Verfügungen der Verwaltungsbehörden. Die Erhebung der Beschwerde beim VGH. ist daher erst zulässig, wenn die Angelegenheit innerhalb des Instanzenzugs der Verwaltungsbehörden zum Austrag gebracht ist (Art. 39 Abs. 1 VRG.). Da in Württemberg meist das Ministerium, dessen Geschäftskreis die Sache angehört, die letzte Verwaltungsbeschwerdestufe bildet, so richtet sich die Rechtsbeschwerde demnach regelmäßig gegen Verfügungen oder Entscheidungen der Ministerien; ausnahmsweise kann sie auch gegen Verfügungen unterer Stellen eingelegt werden, wenn sich in diesen die Verwaltungsbeschwerde erschöpft. Die württ. Rechtsbeschwerde stellt somit eine Form der nachträglichen Vewaltungsrechtspflege in dem Sinne dar, daß sich erst die Verwaltungsbehörde mit der Sache befassen soll, bevor das Verwaltungsgericht zuständig ist. - Wenn für die Beschwerdeführung bei den Verwaltungsbehörden die Einhaltung von Fristen und Förmlichkeiten vorgeschrieben ist, so bildet deren Einhaltung eine weitere Voraussetzung für die Erhebung der Rechtsbeschwerde [270]. Denn der Rechtsbehelf beim VGH. soll und darf nicht dazu dienen, die Nachteile der Versäumung einer gesetzlich vorgeschriebenen Beschwerdefrist wett zu machen [271].

---

[267] vgl. Sartorius i. Jahrbuch des ö-R. 1932 S. 184.
[268] Goez, Die Verwaltungsrechtspflege S. 102.
[269] vgl. Hohl S. 67 und 104/105.
[270] vgl. Art. 39 Abs. 2 VRG.
[271] vgl. Hohl S. 67.

Die Frist zur Erhebung der Rechtsbeschwerde beträgt in der Regel 1 Monat von der Eröffnung der angefochtenen Verfügung an gerechnet [272]. Eine Belehrung über das Beschwerderecht und die Beschwerdefrist findet nicht statt [273]. Die Beschwerde hat auch keine aufschiebende Wirkung, doch kann der VGH. auf Antrag des Beschwerdeführers nach Vernehmung der Verwaltungsbehörde den Aufschub des Vollzugs verfügen, wenn die Vollstreckung nicht durch Rücksichten des öffentlichen Interesses geboten ist. [274]

6. Die Rechtsbeschwerde richtet sich gegen die Behörde, welche die angefochtene Verfügung oder Entscheidung erlassen hat. [275] Verfahrensrechtlich betrachtet, sachlich stehen sich die Verwaltungsbehörde und der Beschwerdeführer als Parteien gegenüber [276] (Kläger ist der betroffene Privatmann, Beklagter die Verwaltungsbehörde). Förmlich dagegen ist der Verwaltungsbehörde nicht die Rolle einer dem Kläger gleichgeordneten Prozeßpartei, des Beklagten, zugewiesen. Mit gutem Grund sah der Gesetzgeber davon ab, die Behörde in eine regelrechte Parteistellung zu drängen, die ihrem Wesen und ihren Aufgaben als Organ des Staates widersprochen hätte [277]; denn die Behörde handelt auch im Rechtsbeschwerdeverfahren stets als Vertreterin des Interesses der Staatsgewalt an der richtigen Durchführung der Staatszwecke [278]. Das VRG. kennt daher bei Anfechtungsklagen (Rechtsbeschwerden) gegen die Verwaltungsbehörde d. h. den Staat keinen Beklagten, sondern nur einen Vertreter des öffentlichen Interesses [279] und wahrt damit insbesondere, wie aber auch durch andere Bestimmungen [280], die überragende Stellung der Behörde gegenüber dem Einzelnen.

Hinsichtlich des eigentlichen Verfahrens vor dem VGH. enthält das VRG. keine erschöpfende Regelung, es beschränkt sich vielmehr auf die Aufstellung einiger allgemeiner Grundsätze [281]

---

[272] vgl. Art. 60 Abs. 1 VRG.
[273] vgl. Art. 60 Abs. 4 VRG.
[274] vgl. Art. 63 VRG.
[275] vgl. Art. 64 Abs. 1 VRG.
[276] vgl. die Art. 62, 64, 66 VRG.; Hohl S. 184.
[277] vgl. von Köhler S. 271.
[278] Hohl S. 185.
[279] vgl. Art. 68 Abs. 2 VRG.
[280] vgl. z. B. die Art. 69 und 70 VRG.: nach ersterem ist, wenn die Rechtsbeschwerde Erfolg hat, die Auferlegung von Kosten des Beschwerdeführers an die Verwaltungsbehörde unzulässig; nach letzterem kann nur die Verwaltungsbehörde die Entscheidung des VGH. (wegen Kompetenzüberschreitung) anfechten, dem Beschwerdeführer dagegen steht ein Rechtsmittel nicht zu.
[281] vgl. die Art. 59—69 VRG.

und erklärt im übrigen die Vorschriften der bürgerlichen Rechtsordnung für entsprechend anwendbar [282].

7. Die Entscheidung des VGH. geht entweder auf Abweisung der Rechtsbeschwerde — als unstatthaft, wenn Verfahrensvoraussetzungen fehlen, als unbegründet, wenn eine Rechtsverletzung verneint wird [283] oder auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung. In der Sache selbst kann dagegen der VGH. nicht entscheiden, da er nur Aufhebungsstelle ist. Die Anfechtung von versagenden Verwaltungsverfügungen führt daher in der Regel nicht unmittelbar zur Befriedigung des erfolgreichen Beschwerdeführers, vielmehr muß die Verwaltungsbehörde erst eine neue Verfügung erlassen, der sie die vom VGH. festgestellte Rechtsauffassung zugrundezulegen hat. — Aus dem Wesen der Rechtsbeschwerde und der Tatsache, daß die Verwaltungsgerichte in erster Linie zum Schutz des Staatsbürgers eingesetzt sind, ergibt sich die grundsätzliche Unzulässigkeit der Verböserung; der VGH. darf die Rechtsbeschwerde zwar zurückweisen, nicht aber die angefochtene Verfügung zum Nachteil des Beschwerdeführers abändern: dies ist auch ohnedies schon deshalb nicht möglich, weil der VGH. in der Sache selbst gar nicht entscheiden kann.

Da der VGH. die einzige verwaltungsgerichtliche Stelle ist, so kann seine Entscheidung auch mit einem Rechtsmittel nicht mehr angefochten werden [284]; die förmliche Rechtskraft des Urteils tritt daher bereits mit dessen Zustellung oder Verkündigung ein. Was die sachliche Rechtskraft anbetrifft, so ist nicht unbestritten, ob auch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen ebenso wie Zivilurteile in eine solche erwachsen können; die herrschende Lehre bejaht es. Das württembergische VRG. schweigt sich darüber aus. Nach ständiger Rechtsprechung des VGH. gilt jedoch die Bejahung als eine Selbstverständlichkeit [285]. Die sachliche Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Urteils ist aber eine wesentlich andere als die des Zivilurteils. Da nämlich im öffentlichen Recht die tatsächlichen Verhältnisse sich ständig verschieben, ergeht die verwaltungsgerichtliche Entscheidung grundsätzlich unter dem Vorbehalt der obwaltenden Umstände. Wenn sich also die tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen, die zum Erlaß der Verwaltungsverfügung geführt haben, ändern, so ist die Verwaltungsbehörde, deren Verfügung durch den VGH. auf-

---

[282] vgl. Art. 72 VRG.

[283] vgl. Art. 69 VRG.

[284] nach Art. 70 VRG. hat allerdings die Verwaltungsbehörde das Recht der Anfechtung des Urteils im Wege der Nichtigkeitsklage, diese stellt jedoch kein Rechtsmittel i. e. S. dar, vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 148.

[285] vgl. die Entscheidung des VGH. v. 21. 9. 1910 (WüRV. 1910 S. 387).

gehoben worden ist, nicht gehindert, eine neue Verfügung desselben Inhaltes zu erlassen, und dem abgewiesenen Beschwerdeführer nicht verwehrt, erneut Rechtsbeschwerde zu erheben.

II. Die Rechtsbeschwerde der RAO.

In einer von der Rechtsbeschwerde des VRG. verschiedentlich abweichenden Form erscheint nun die Rechtsbeschwerde auch in außerwürttembergischen Gesetzen, von denen, abgesehen von den Bestimmungen der thüringischen LVO., die Vorschriften der RAO. vom 22. 5. 1931 [286] besondere Beachtung beanspruchen.

1. Die RAO. kennt drei verschiedene Arten des förmlichen Rechtsmittelverfahrens: das Berufungsverfahren, das Anfechtungsverfahren und das Beschwerdeverfahren, von denen die beiden ersteren jeweils, das letztere in gewissen Fällen mit der Rechtsbeschwerde an den Reichsfinanzhof enden. Der überragenden Bedeutung, die dem Steueranspruch sowie den Erstattungs- und Vergütungsansprüchen im Steuerrecht zukommt, entspricht nämlich die Forderung, daß in solchen Fällen ein möglichst weitgehender Rechtsschutz gewährt wird. Dieser Forderung hat die RAO. dadurch Rechnung getragen, daß sie die Entscheidung über Steueransprüche, Erstattungs- und Vergütungsansprüche [287] in letzter (Rechtsbeschwerde-) Stufe in die Hand des höchsten Steuergerichts, des RFH., gelegt hat.

Das Berufungsverfahren ist gegen Steuerbescheide sowie gegen Bescheide über Erstattungs- und Vergütungsansprüche gegeben, sofern es sich nicht um Zölle und Verbrauchssteuern handelt. Gegen den Bescheid des Finanzamts steht dem Steuerpflichtigen der Einspruch zu, über den das Finanzamt entscheidet. Gegen die Einspruchsentscheidung des Finanzamts ist die Berufung an das Finanzgericht gegeben, das ein dem Landesfinanzamt angegliedertes Verwaltungsgericht ist. [288] Gegen die Berufungsentscheidung des Finanzgerichts ist schließlich die Rechtsbeschwerde an den RFH. zulässig, (sofern der Wert des Streitgegenstandes 500 RM übersteigt oder wenn das Finanzgericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Streitsache die Rechtsbeschwerde zugelassen hat).

Im Anfechtungsverfahren, das stattfindet, soweit es sich um Zölle und Verbrauchssteuern handelt, ist gegen die Entscheidung des Finanzamts die „Anfechtung" an das Landesfinanzamt gegeben. Das Verfahren auf Anfechtung vor dem Landesfinanzamt

---

[286] Im folg. sind die seit dieser Zeit bis heute eingetretenen Aenderungen berücksichtigt.

[287] vgl. die §§ 228, 235 RAO.

[288] vgl. die §§ 47 ff. RAO.

ist im allgemeinen ein gewöhnliches Verwaltungsbeschwerdeverfahren, in welchem nicht kollegial, sondern rein büromäßig entschieden wird. Gegen die Anfechtungsentscheidung des Landesfinanzamts steht dem Steuerpflichtigen die Rechtsbeschwerde an den RFH. zu.

Gegen alle anderen Verfügungen von Finanzbehörden sowie gegen Steuerbescheide, die sich auf die Anforderung von Steuervorauszahlungen beschränken, ist die Beschwerde gegeben. Das Beschwerdeverfahren führt nie zur weiteren Beschwerde und nur in bestimmten Fällen zur Rechtsbeschwerde, nämlich in den Fällen des § 202 RAO. gegenüber Beschwerdeentscheidungen der Landesfinanzämter und Finanzgerichte über Anordnungen, die erzwungen werden können, oder über die Androhung von Zwangsmitteln zur Erzwingung solcher Anordnungen.[289]

Zusammengefaßt ist demnach die Rechtsbeschwerde an den RFH. zulässig gegen Urteile der Finanzgerichte im Berufungsverfahren, gegen Entscheidungen der Landesfinanzämter im Anfechtungsverfahren sowie in bestimmten Fällen gegen Beschwerdeentscheidungen der Landesfinanzämter und der Finanzgerichte. Die Rechtsbeschwerde der RAO. ist also ein Rechtsschutzmittel sowohl gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, wie etwa die Revision des preußischen LVG. oder die Rechtsbeschwerde der thüringischen LVO., als auch gegen Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden; in beiden Fällen ist die rechtliche Behandlung der Rechtsbeschwerde dieselbe. Aus dieser Doppelnatur der Rechtsbeschwerde der RAO. ergibt sich damit schon nach der prozessualen Seite ein Unterschied gegenüber der Rechtsbeschwerde des württembergischen VRG.[290].

2. Zur Einlegung der Rechtsbeschwerde ist außer dem Adressaten der Steuerverfügung d. h. dem Steuerpflichtigen oder dessen gesetzlichen Vertreter und dem sonstwie auf der Schuldnerseite Beteiligten[291] auch der Vorsteher des Finanzamts berechtigt, das den angefochtenen Steuerbescheid erlassen hat und mit dem Berufungsurteil des Finanzgerichts unzufrieden ist (§ 285). Während nun nach württembergischem Recht die Verletzung eines subjektiven Rechts grundsätzlich unbedingte Voraussetzung für die Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde ist, bildet nach der RAO. bereits die Verletzung objektiven Rechts einen Anfechtungsgrund[292]. Dies ergibt sich einmal schon daraus, daß auch die Finanzbehörde selbst, die ja für sich kein subjektives Recht geltend machen kann, zur Erhebung der Rechtsbeschwerde

[289] vgl. § 305 RAO.
[290] vgl. auch Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 166.
[291] vgl. §§ 238—242 RAO
[292] vgl. Geier, Die Rechtsbeschwerde S. 168.

befugt ist, vor allem aber aus der Bestimmung des § 288 RAO. wonach die Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung, also Verletzung des bestehenden objektiven Rechts, der erste und wichtigste Rechtsbeschwerdegrund, die Verletzung eines subjektiven Rechts somit keine Voraussetzung der Rechtsbeschwerde ist. Ferner können, wie schon oben erwähnt, mit der Rechtsbeschwerde auch Entscheidungen angefochten werden, die lediglich eine Androhung von Nachteilen zum Inhalt haben [293], bei denen also der Rechtsbeschwerdeführer Eingriffe in ihm zustehende subjektive Rechte nicht darzutun braucht. Insofern besteht demnach auch hier ein wesentlicher Unterschied gegenüber der württ. Rechtsbeschwerde. In der Regel bildet allerdings, wenn man von den Fällen absieht, in denen der RFH. als Revisionsgericht gegen Berufungsurteile des Finanzgerichts entscheidet, naturgemäß der Eingriff in subjektive Rechte, insbesondere die Belastung mit Verbindlichkeiten, den Gegenstand auch der Rechtsbeschwerde der RAO. [294].

3. Ein weiterer Unterschied gegenüber dem württembergischen Recht besteht darin, daß der RFH. grundsätzlich auf die Nachprüfung der reinen Rechtsfrage beschränkt ist. Nach § 288 RAO. kann nämlich die Rechtsbeschwerde nur darauf gestützt werden, daß die Entscheidung auf Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts oder einem Verstoß wider den klaren Inhalt der Akten beruhe, oder daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide. Demzufolge ist also der RFH. in erster Linie Rechtskontrollinstanz. Mit der Rechtsbeschwerde kann daher nicht, wie im württ. Recht, geltend gemacht werden, daß die tatsächlichen Feststellungen der angefochtenen Entscheidung unrichtig seien [295]. Eine Nachprüfung der Tatfrage durch den RFH. findet vielmehr nur insoweit statt, als die angefochtene Entscheidung auf einem Verstoß wider den klaren Inhalt der Akten beruht [296].

Was nun die Ermessensfrage anbetrifft, so stimmt das Reichsabgabenrecht mit dem württembergischen Recht im Grundsatz weitgehend überein. Der RFH. ist ebensowenig wie der württ. VGH. befugt, Ermessenskontrolle auszuüben, doch ist es ihm wie dem VGH. nicht verwehrt, nachzuprüfen, ob die Behörde bei ihrer Verfügung die Grenzen des freien Ermessens eingehalten hat, die Frage also, — die eine Rechtsfrage ist —, ob nicht eine Ermessensüberschreitung oder ein Ermessensmißbrauch vor-

---

[293] vgl. § 305 i. V. mit § 202 RAO.
[294] vgl. Geier. Die Rechtsbeschwerde S. 168.
[295] vgl. Becker S. 791, Anm. 3.
[296] vgl. hierüber Becker S. 797 Anm. 9; Bühler, Der Einfluß des Steuerrechts S. 112.

liegt [297]. Die RAO. hebt dies sogar ausdrücklich im § 297 hervor, wonach der RFH. in dem Falle, daß sich die Rechtsbeschwerde gegen eine Ermessensentscheidung richtet, zu prüfen hat, ob diese sich in den Grenzen hält, die das Gesetz dem Ermessen zieht. [298] Darüber hinaus hat aber der RFH. — abweichend vom württ. Recht —, selbst wenn diese Grenzen eingehalten sind, die Ermessensentscheidung auch auf ihre Billigkeit und Zweckmäßigkeit dann (und nur dann) nachzuprüfen, wenn er nach Aufhebung der angefochtenen Entscheidung in der Sache selbst entscheidet. [299] (Im wesentlichen ist in diesem § 297 gesetzlich nur verankert, was bereits vor der im Jahre 1931 erfolgten Neufassung der RAO. ständige Rechtsprechung des RFH. war [300].

4. Ist die Rechtsbeschwerde begründet und infolgedessen die angefochtene Entscheidung aufzuheben, so kann der RFH. im Gegensatz zum VGH., der lediglich Aufhebungsstelle ist, in der Sache selbst entscheiden, sofern die Sache nach den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz spruchreif ist. [301] Andernfalls kann er die Sache an das Finanzgericht oder das Finanzamt bezw. nach den §§ 302, 303 RAO. an das Landesfinanzamt zurückverweisen.

Hinsichtlich des Verfahrens bestehen im übrigen keine namhaften Unterschiede vom württ. Recht.

2. Abschnitt:

Das preußische Recht.

§ 15.

Allgemeines.

I. Von dem württembergischen Recht der Beschwerde weicht das preußische in verschiedener Beziehung oft wesentlich ab:

Die Verschiedenheit erklärt sich einmal rein äußerlich aus der Größe und Struktur der beiden Länder. Bei Württemberg

---

[297] vgl. Becker Anm. 3 zu § 6 RAO.; Bühler, Der Einfluß des Steuerrechts S. 112/113.

[298] vgl. auch die bisherigen §§ 6 bezw. 11 RAO. sowie insbesondere § 2 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. 10. 1934. § 2 lautet: 1. Entscheidungen, die die Behörden nach ihrem Ermessen zu treffen haben (Ermessensentscheidungen), müssen sich in den Grenzen halten, die das Gesetz dem Ermessen zieht. 2. Innerhalb dieser Grenzen sind Ermessensentscheidungen nach Billigkeit und Zweckmäßigkeit zu treffen. 3. Fragen der Billigkeit und der Zweckmäßigkeit sind nach der nat.soz. Weltanschauung zu beurteilen.

[299] vgl. unten.

[300] vgl. Becker Anm. 3 zu § 6 und die dort angeführten Entscheidungen des RFH., Ergänzungsband S. 143 Anm. 2.

[301] vgl. § 296 Abs. 3 RAO.

haben wir es mit einem Staat mittlerer Größe zu tun, dem zur Erfüllung seiner Aufgaben ein verhältnismäßig kleiner Verwaltungsapparat zur Verfügung steht und auch ausreicht, während hierzu die Verwaltung eines Großstaates wie Preußen einer umfassenden und weitverzweigten Behördenorganisation bedarf; je größer aber der Verwaltungsorganismus ist, desto größer ist auch die Zahl der Beschwerdemöglichkeiten und der Beschwerdestellen. Es besteht daher, wie wir im folgenden noch näher auszuführen haben, schon hinsichtlich der Organisation ein Unterschied.

Die Unterschiede in der Ausgestaltung des Beschwerderechts liegen vor allem aber in der geschichtlichen Entwicklung, insbesondere der des öffentlichen Rechts, der beiden Länder begründet. Im Gegensatz zu Preußen war Württemberg ein Staat von entschieden „demokratischem" Charakter, der schon früh in dem Besitz einer Verfassung war und in dem die Stände bei der Uebersichtlichkeit der Verhältnisse eines Landes dieser Größe eine wirksame Kontrolle über die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden ausüben konnten, so daß dadurch die Macht der Verwaltung verhältnismäßig gering war. Diese Umstände bewirkten, daß die Ausbildung der formellen Schutzmittel gegenüber der Verwaltung im einzelnen nicht so weit gedieh wie in anderen Ländern [302] und wie gerade in Preußen, dessen Verwaltung einen ganz anderen Werdegang hatte, namentlich einer langen Zeit der unbeschränkten Regierungsgewalt unterworfen war, und dessen Verwaltungsbehörden man infolgedessen ein im Lauf der Entwicklung gut ausgebildetes System von Rechtschutzmitteln des Staatsbürgers gegenüberstellte; zu erwähnen ist hierbei vornehmlich das besondere Verwaltungsbeschwerdeverfahren, für das eigene Beschwerdebehörden, die über die förmliche Beschwerde im Beschlußverfahren zu entscheiden hatten, eingerichtet wurden [303]. Was die Verwaltungsrechtsbeschwerde im württembergischen Sinne anbetrifft, so beruht die Abweichung der Verwaltungsgesetze der beiden Länder von einander insbesondere auch darauf, daß Württemberg an die Einrichtung und mehr als 50jährige Tätigkeit des Geheimen Rats anknüpfen konnte, während dagegen in Preußen die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Neuschöpfung darstellte, die sich dadurch kennzeichnete, daß sie der von der Wissenschaft, vor allem von Gneist aufgestellten Forderung nach einer Verbindung des Beschwerdeverfahrens (im weitesten Sinne) mit dem Gedanken der Selbstverwaltung, insbesondere nach einer Mitwirkung von Laien Rechnung trug; daraus erklärt sich auch der dem württembergischen Recht gegen-

[302] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 363.
[303] vgl. unten.

über so ganz anders geartete Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen.

II. Das Beschwerderecht ist in Preußen in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Landesverwaltung geordnet und findet seine gesetzliche Regelung hinsichtlich des Verfahrens und der Organisation im wesentlichen im Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 7. 1883 (in Verbindung mit der Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 3. 9. 1932 (GS. S. 283) und dem Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. 12. 1933 (GS. S. 479), hinsichtlich der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und -gerichte im Zuständigkeitsgesetz vom 1. 8. 1883 (GS. S. 237), hinsichtlich der Verfassung des Oberverwaltungsgerichts im Gesetz vom 2. 8. 1880 (GS. S. 328); das Beschwerderecht gegen polizeiliche Verfügungen im Besonderen ist geregelt in den §§ 127 ff. LVG. und in dem diese aufhebenden Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (GS. S. 77).

Nach dem bestehenden Rechtszustand sind in Preußen gegen Anordnungen der Verwaltungsbehörden völlig verschiedene Rechtsmittel vorgesehen, je nachdem es sich um eine polizeiliche Verfügung im allgemeinen oder um eine Verfügung anderer Art handelt. Das LVG. stellt im § 30 zunächst den allgemeinen Grundsatz voran, daß das Gesetz im einzelnen Fall bestimme, in welcher Weise Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) in Verwaltungssachen angefochten werden können, und daß zur ersten Anfechtung in der Regel die Beschwerde oder die Klage im Verwaltungsstreitverfahren diene. Beide schließen sich vorbehaltlich abweichender besonderer Bestimmungen des Gesetzes aus d. h. die förmliche Beschwerde ist ausgeschlossen, soweit das Verwaltungsstreitverfahren zugelassen ist[304]. Durch diese Bestimmung unterscheidet sich das preußische Recht grundsätzlich vom württembergischen Recht: denn in Württemberg ist die Rechtsbeschwerde (Anfechtungsklage) erst gegen letztstufige Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zulässig, so daß sich die Beschwerde und die Klage nicht wechselseitig ausschließen, sondern vielmehr letztere die erfolglose Geltendmachung der ersteren bei sämtlichen verwaltungsbehördlichen Stellen voraussetzt. Dies hängt mit dem verschiedenartigen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den beiden Ländern zusammen: In Württemberg ist der VGH. das einzige Verwaltungsgericht als letzte Rechts-

[304] Die beiden Rechtsmittel sind also nicht etwa, wie man nach der Wortfassung „Die Beschwerde oder die Klage" vielleicht annehmen könnte, zur Wahl gestellt; vgl. § 54 Abs. 2, 3 LVG.; von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze I S. 46.

kontrolle, während es in Preußen 3 Stufen gibt (das Kreisverwaltungsgericht, das Bezirksverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht.

Welches der voneinander verschiedenen Verfahren (Verwaltungsbeschwerde- und Verwaltungsstreitverfahren) im einzelnen Fall stattzufinden hat, ist im Gesetz jeweils selbst bestimmt und dem Belieben der Betroffenen entzogen. — (Die Verwaltungs-Behörden kommen als Kläger nur ausnahmsweise in Betracht.) — Im Zweifel ist die Beschwerde gegeben, während die Zulässigkeit der Verwaltungsklage ausdrücklich auf die im Gesetz bezeichneten Fälle beschränkt ist.[305] Das Verwaltungsstreitverfahren tritt nur dann ein, wenn das Gesetz von der Entscheidung in streitigen Verwaltungssachen oder von der Erledigung der Angelegenheit im Streitverfahren oder durch Endurteil oder von der Klage bei dem Kreisausschuß, dem Bezirksausschuß, jetzt dem Kreis- oder Bezirksverwaltungsgericht, spricht und wo sonst dieses Verfahren gesetzlich vorgeschrieben ist[306]. In allen anderen Fällen war bisher das Verfahren des Kreis(-Stadt)ausschusses und des Bezirksausschusses das Beschlußverfahren[307]; nunmehr findet auf Grund des Anpassunggesetzes in der Regel das gewöhnliche förmliche Beschwerdeverfahren bei den die Beschlußbehörden ersetzenden Verwaltungsbehörden (Einzelbeamten) statt, auf welche die Sachen, die bisher von den Kreis- und Bezirksausschüssen im Beschlußverfahren erledigt wurden, übergegangen sind[308].

In den §§ 51—53 trifft das LVG. dann noch gemeinsame Vorschriften über die Rechtsmittelfristen, die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in Fällen unverschuldeter Fristversäumung und über die Wirkung der Rechtsmittel, die durch die Vereinfachungsverordnung vom 3. 9. 1932 noch ergänzt worden sind[309].

Im folgenden haben wir uns nunmehr im einzelnen mit den in Verwaltungssachen zulässigen und, um ein klares zusammenhängendes Bild zu gewinnen, auch mit den nicht mehr in Geltung befindlichen Rechtsmitteln und Rechtsmittelverfahren zu befassen, die das preußische Recht in seiner Geschichte seit der im Jahre 1883 erfolgten Ordnung des Verwaltungsrechts kennt. Es sind dies: Die förmliche Beschwerde im Beschlußverfahren und im Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsklage und die besonders geregelten Rechtsmittel (der förmlichen Beschwerde und der Verwaltungsklage) gegen polizeiliche Verfügungen.

---

[305] vgl. die §§ 7 Abs. 2, 54 Abs. 2, LVG.

[306] vgl. § 54 Abs. 2 LVG. i. V. mit § 2 des Anpassungsgesetzes.

[307] vgl. § 54 Abs. 3 LVG.

[308] vgl. die §§ 1 und 9 des Anpassungsgesetzes: von Brauchitsch. Ergänzungsheft zu Bd. 2 S. 63.

[309] vgl. unten.

§ 16.

Die förmliche Beschwerde.

I. Bis zum Erlaß des Anpassungsgesetzes vom 15. 12. 1933 hatte man in Preußen zwei Arten der förmlichen Beschwerde zu unterscheiden. Dies erklärt sich vor allem aus dem eigenartigen Aufbau der preußischen Behördenorganisation. Preußen ist in Kreise, Regierungsbezirke und Provinzen als Landesverwaltungsbezirke eingeteilt, an deren Spitze der Landrat, der Regierungspräsident und der Oberpräsident als Verwaltungsbehörden stehen; zur Mitwirkung bei den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung bestanden aber außerdem für jeden dieser Verwaltungsbezirke der Kreisausschuß, der Bezirksausschuß und der Provinzialrat als Beschlußbehörden. Alle diese Organe teilten sich in die Zuständigkeit für die Angelegenheiten der Verwaltung. Während die ersteren als reine Verwaltungsbehörden über die „Verwaltungssachen" im Verwaltungsverfahren entschieden und entscheiden, hatten die letzteren als kollegialisch aufgebaute Behörden über die „Beschlußsachen" im Beschlußverfahren zu entscheiden. Demgemäß hatte man also zwischen der förmlichen Beschwerde im Verwaltungsverfahren und der förmlichen Beschwerde im Beschlußverfahren zu unterscheiden.

1. Die Beschwerde im Verwaltungsverfahren war, abgesehen von den Bestimmungen der §§ 50, 52 ff. LVG., nicht einheitlich geregelt, vielmehr war ihr im allgemeinen wie in Württemberg nur ein beschränkter Raum eingeräumt und spielte sie mit Ausnahme der Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen bis zur Beseitigung der Beschlußbehörden gegenüber der förmlichen Beschlußbeschwerde eine untergeordnete Rolle. Auf dem Gebiet der kommunalen Angelegenheiten war die Beschwerde gegen Verfügungen der Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten an die staatlichen Aufsichtsbehörden (Landrat, Regierungspräsident und Oberpräsident) gegeben und hiefür übereinstimmend eine Ausschlußfrist von 2 Wochen vorgeschrieben[310]; diese Bestimmungen entsprechen im wesentlichen dem Art. 224 ff. der württembergischen Gemeindeordnung vom 19. 3. 1930, wobei diese allerdings sich eingehender mit der Beschwerde befaßten. Sonst fand sich die Beschwerde noch gelegentlich in einzelnen Sondergesetzen und Bestimmungen des ZG. verstreut. Da sich die Beschwerde im Verwaltungsverfahren nicht wie die Beschwerde im Beschlußverfahren an besondere Beschwerdebehörden, sondern regelmäßig an die Aufsichtsbehörden richtete, nannte man

[310] vgl. z. B. §§ 7, 24 Zust.G.

sie auch, zur Unterscheidung von der förmlichen Beschlußbeschwerde, förmliche Aufsichtsbeschwerde [311, 312].

2. Die Beschwerde im Beschlußverfahren war in den §§ 115 bis 126 LVG. allgemein geregelt und bildete das Hauptkennzeichen des preußischen Beschwerderechts. Man verstand unter dem Beschlußverfahren ein vom Gesetz für bestimmte Fälle gegebenes und geregeltes Verfahren mit dem Ziel, in einer Verwaltungssache eine Entscheidung durch den Beschluß einer Verwaltungsbehörde herbeizuführen. Das ordentliche Rechtsmittel des Beschlußverfahrens war die förmliche Beschwerde, die sich hier nicht an die staatliche Aufsichtsbehörde richtete, sondern zwecks „Beschlußfassung" vor ein Kollegium, die Beschlußbehörde, gelangte, die dann entweder allein darüber ihre Entschließungen zu treffen oder wenigstens zu der Entscheidung eines Einzelbeamten ihre Zustimmung zu geben hatte. Die Beschlußbehörden waren also die Amtsstellen, vor denen sich in der Regel das förmliche Beschwerdeverfahren zur Anfechtung der verwaltungsbehördlichen Verfügungen abspielte.

In Württemberg war nun das Beschlußverfahren nicht wie in Preußen in Anlehnung an die allgemeine Landesverwaltung, sondern im Rahmen der Bezirksordnung vom 28. 7. 1906 geregelt und sonst überhaupt nicht in Erscheinung getreten. Die einzige Beschlußbehörde war der Bezirksrat, welchem nach Artikel 41 der Bezirksordnung die Beschlußfassung über die ihm in den Gesetzen und Verordnungen zugewiesenen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung zukam. Gegen die Entscheidungen und Beschlüsse des Bezirksrats fand daher, da eine übergeordnete Beschlußbehörde gar nicht bestand, nicht eine weitere Beschlußbeschwerde, sondern die förmliche Beschwerde im „Verwaltungsverfahren" in der Instanzenfolge bis zum Ministerium und weiterhin beim Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 13 VRG. die Rechtsbeschwerde an den VGH. statt [313]; die besondere Bezeichnung „Beschlußbeschwerde" und „Beschlußverfahren" oder gar besondere Vorschriften für das Beschlußverfahren kannte und kennt das württembergische Recht überhaupt nicht.

In Preußen dagegen hatte das Beschlußverfahren eine einheitliche Organisation in einem mehrgliedrigen Instanzenzug und eine überaus vielseitige Ausgestaltung in ausgeprägtester Form erhalten. Die preußische Gesetzgebung ließ aber die förmliche Beschlußbeschwerde nicht durch eine allgemeine gesetzliche Klausel zu, sondern sie zählte (nach der Enumerationsmethode)

---

[311] vgl. v. Brauchitsch, Ergänzungsheft S. 55.
[312] Nicht zu verwechseln mit der allg. Dienstaufsichtsbeschwerde!
[313] Art. 79 Abs. 5 der Bez.O.

alle die Fälle auf, in denen das Beschlußverfahren Platz greifen sollte[314].

Das Beschlußverfahren fand regelmäßig in solchen Angelegenheiten statt, in denen wegen ihrer Wichtigkeit ein verstärkter Schutz des Einzelnen erforderlich erschien und die sachgemäßer und unparteiischer Entscheidung bedurften, die andererseits aber nicht wichtig genug oder geeignet erschienen, um sie mit den weiter reichenden Garantien des Verwaltungsstreitverfahrens auszustatten. Die besondere Gewähr für eine ordentliche Prüfung und Bescheidung der Beschwerde boten die hiefür eingerichteten kollegialisch organisierten Beschlußbehörden, deren Unabhängigkeit durch die Zuziehung von Laien verstärkt wurde. Beschlußbehörden waren der Kreisausschuß (in Stadtkreisen der Stadtausschuß), der Bezirksausschuß und der Provinzialrat[315], die aus berufsmäßigen und Ehrenbeamten zusammengesetzt und insoweit unabhängig waren, als sie über die einzelnen Beschwerden ausschließlich nach eigener Ueberzeugung zu entscheiden hatten und ihnen in Bezug hierauf Anweisungen von der vorgesetzten Behörde nicht erteilt werden konnten.

Ausgangspunkt des Beschlußverfahrens, das sich im einzelnen in prozeßähnlichen Formen abspielte, bildete eine Beschwerde des von einer Verwaltungsverfügung Betroffenen. Die Beschwerde konnte sich auf eine Rechts- oder Interessenverletzung stützen[316]; sie fand nach § 121 LVG. statt gegen die Beschlüsse des Kreis-(Stadt-)ausschusses, die er als staatliche, zur Mitwirkung bei den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung berufene Behörde, nicht als Organ der Kreiskorporation in Kreiskommunalangelegenheiten gefaßt hatte[317], innerhalb zweier Wochen an den Bezirksausschuß, gegen die in erster Instanz ergehenden Beschlüsse des Bezirksausschusses innerhalb gleicher Frist an den Provinzialrat, sofern nicht nach ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes die Beschlüsse endgültig waren[318] oder die Beschlußfassung über die Beschwerde anderen Behörden übertragen war.[319] Die auf die Beschwerden gefaßten Beschlüsse des Bezirksausschusses und des Provinzialrats waren endgültig, soweit nicht das Gesetz im einzelnen anderes bestimmte[320]. Im Zuge

---

[314] Im einzelnen war die sachliche Zuständigkeit im Zust.G. und in zahlreichen anderen Gesetzen, z. B. der Jagdordnung vom 15. 7. 1907, dem Wassergesetz vom 7. 4. 1913, dem Gesetz über Landeskulturbehörden vom 3. 6. 1919 usw. geordnet.

[315] Die beiden ersteren waren zugleich Verwaltungsgerichte, vgl. u.

[316] vgl. Bornhak S. 508.

[317] vgl. § 4 LVG., v. Brauchitsch I S. 204.

[318] vgl. z. B. die §§ 40, 41 Zust.G.

[319] vgl. §§ 109—113 Zust.G.

[320] vgl. § 12 Abs. 2 LVG.

der im Jahre 1932 vorgenommenen Verwaltungsreform, die vor allem eine Abkürzung des Rechtsmittelzuges und eine Vereinfachung des Verfahrens zum Ziele hatte, wurde der Provinzialrat als Beschwerdeinstanz ausgeschaltet. Nach § 25 der Vereinfachungsverordnung vom 3. 9. 1932 fand nämlich gegen die Beschlüsse des Bezirksausschusses die Beschwerde an den Provinzialrat nicht mehr statt; es waren daher, da eine zentrale Beschlußbehörde nicht bestand, die Beschlüsse des Bezirksausschusses im Beschlußverfahren endgültig. Soweit jedoch gegen die Beschwerdeentscheidung des Provinzialrates ein weiteres Rechtsmittel gegeben war [321], war dieses nunmehr gegen den Beschluß des Bezirksausschusses zulässig.

Die Entscheidung der Beschlußbehörde erging regelmäßig auf Grund der Akten, sofern nicht das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vorschrieb [322], durch einen Beschluß des Kollegiums, der jedoch in dringenden und klaren Fällen durch einen Bescheid [323] des Vorsitzenden ersetzt werden konnte. Gegen diesen Bescheid stand den Beteiligten, wenn ihren Anträgen nicht stattgegeben wurde, innerhalb 2 Wochen der Antrag auf Beschlußfassung durch das Kollegium oder die Einlegung des Rechtsmittels zu, das zulässig gewesen wäre, wenn der Bescheid auf Beschluß des Kollegiums erfolgt wäre [324].

Ein außerordentliches Rechtsmittel bildete endlich die Anfechtungsklage beim OVG. gemäß § 126 LVG. Darnach konnte der Vorsitzende der Beschlußbehörde endgültige Beschlüsse anfechten, wenn diese die Befugnisse der Behörde überschritten oder das bestehende Recht verletzten.

II. Durch das Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nat.soz. Staates vom 15. 12. 1933 wurden die Beschlußbehörden und damit das eigentliche Beschlußverfahren beseitigt [325]:

Die bisher von den kollegialen Beschlußbehörden bearbeiteten Angelegenheiten sind gemäß § 9 des Anpassungsgesetzes auf die Verwaltungsbehörden (Einzelbeamten) übergegangen. Entscheidungen, die die Beschlußbehörden im Beschlußverfahren zu treffen hatten, treffen nunmehr an Stelle des Bezirksausschusses der Regierungspräsident, an Stelle des Kreisausschusses der Landrat und an Stelle des Stadtausschusses der Oberbürger-

[321] vgl. z. B. § 16 Abs. 4 des Zust.Ges. bezw. § 77 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 (GS. S. 152).

[322] vgl. § 119 Abs. 1 LVG.

[323] Man nannte dies die Erledigung der Sache durch „Vorbescheid".

[324] vgl. § 117 LVG.

[325] vgl. § 1 des Ges.; der Provinzialrat wurde als Beschlußbehörde bereits durch Art. 3 des preußischen Gesetzes über den Provinzialrat vom 17. 3. 1933 (GS. S. 254) beseitigt.

meister (Bürgermeister). Gegen die Entscheidungen dieser Behörden sind dieselben Rechtsbehelfe zulässig, die gegen die Entscheidungen der Beschlußbehörden zugelassen waren mit der Maßgabe, daß über eine Beschwerde die übergeordnete Verwaltungsbehörde entscheidet und daß gegen die Entscheidung des Landrats und des Oberbürgermeisters (Bürgermeisters) ausschließlich die Beschwerde an den Regierungspräsidenten stattfindet. Der Regierungspräsident kann die Bearbeitung dieser „Beschlußangelegenheiten" den auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern des Bezirksverwaltungsgerichts übertragen[326]. Auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden in Beschlußangelegenheiten finden die bisher für die Beschlußbehörden geltenden Verfahrensbestimmungen Anwendung, soweit sie nicht die kollegialische Behandlung zum Gegenstand hatten, wie etwa z. B. die §§ 116, 117, 123, 126 LVG.[327].

Preußen kennt somit heute wie Württemberg grundsätzlich nur noch eine Art der förmlichen Beschwerde, die eigentliche Beschwerde im Verwaltungsverfahren, die sich aber von der förmlichen Beschwerde des württembergischen Rechts in mancher Hinsicht unterscheidet. Denn da die Verwaltungsbehörden für die seitherigen Beschlußsachen weiterhin die bisher für die Beschlußbehörden geltenden Verfahrensvorschriften anzuwenden haben, so besteht tatsächlich für die förmliche Beschwerde in allen wichtigeren Angelegenheiten eine allgemeine und eingehende Regelung[328], wie sie etwa der württembergische EWVVG vorsieht, das geltende württ. Recht aber nicht kennt.

Die förmliche Beschwerde richtet sich nunmehr wie in Württemberg regelmäßig an die nächsthöhere vorgesetzte Dienstaufsichtsbehörde als Beschwerdestelle, über sie entscheiden daher nicht mehr besondere Beschwerdebehörden. Durch die Vereinfachungsverordnung vom 3. 9. 1932 wurde jedoch der Rechtsmittelzug wesentlich abgekürzt und zwar grundsätzlich auf 2 Instanzen beschränkt. Es gibt somit in Preußen trotz der weit größeren Verwaltungsorganisation praktisch nicht mehr Beschwerdestellen als in Württemberg. Während aber in Württemberg die Beschwerde in der Regel bis zum Ministerium verfolgt werden kann und dieses die höchste und letzte Beschwerdeinstanz bildet und gegen dessen Beschwerdeentscheidung dann

---

[326] vgl. die Ausführungsanweisung vom 22. 12. 1933 zu § 9 des Anpassungsgesetzes (Min.Bl. f. d. preuß. innere Verwaltung 1934 S. 5). Die Bezirks-, Kreis- und Stadtausschüsse erhielten in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsgerichte die Bezeichnung „Bezirks-, Kreis- und Stadtverwaltungsgericht (§ 2 des Anpassungsgesetzes).

[327] vgl. § 9 des Anpassungsgesetzes.

[328] Eine besondere Regelung gilt für die Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen, vgl. u. § 18.

noch die Rechtsbeschwerde an den VGH. zulässig ist, ist in Preußen gerade die Beschwerde an den Fachminister und die Möglichkeit der Anfechtung der ministeriellen Entscheidung im Wege der verwaltungsgerichtlichen Klage grundsätzlich ausgeschlossen[329]; ebensowenig findet die Beschwerde an den Oberpräsidenten statt[330].

Ueber die Person des Beschwerdeberechtigten trifft das LVG. keine ausdrückliche Bestimmung und auch die übrigen preußischen Verwaltungsgesetze schweigen sich meist darüber aus[331] Es ist daher die Abgrenzung dahin vorzunehmen, daß zur Beschwerde nur berufen ist, wer durch die anzufechtende Verfügung beschwert d. h. in seinen Rechten oder Interessen verletzt ist, sei es, daß er mit einem Antrag abgewiesen oder mit einer Auflage usw. belastet wurde[332]; der Beschwerdeführer kann mit der Beschwerde sowohl die Rechtswidrigkeit als auch die Zweckwidrigkeit der Verfügung geltend machen.

Die Frist für die Anbringung der Beschwerde gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden mit Ausnahme der Finanzbehörden ist einheitlich auf 2 Wochen festgesetzt und beginnt im allgemeinen mit der Zustellung der Verfügung; sie ist ohne Rücksicht darauf, ob die Gesetze die Anbringung bei einer bestimmten Stelle vorschreiben, gewahrt, wenn die Beschwerde rechtzeitig bei der Behörde angebracht wird, die die angefochtene Verfügung erlassen hat[333]. Sofern nicht im Gesetz anderes bestimmt ist, hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung; die angefochtene Anordnung kann gleichwohl aber ausgeführt und vollstreckt werden, wenn sie nach dem Ermessen der Verwaltungsbehörde ohne Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt werden kann[334].

Ist die Beschwerdefrist versäumt, so wird die Beschwerde ohne weiteres zurückgewiesen. Ist in den Fällen (bisherigen Beschlußsachen) des § 121 LVG. die Frist gewahrt und eine Gegenpartei vorhanden[335], so wird die Beschwerdeschrift mit ihren Anlagen zunächst dieser zur schriftlichen Gegenerklärung zugestellt. Die Gegenpartei kann sich der Beschwerde anschließen.

---

[329] vgl. u. § 17.

[330] vgl. die §§ 22, 23 der Vereinfachungsverordnung. Dem Betroffenen ist es dagegen unbenommen, beim Fachminister oder beim Oberpräsidenten Dienstaufsichtbeschwerde zu erheben.

[331] Eine Ausnahme bildet z. B. § 45 PVG.

[332] vgl. Friedrichs, LVG. S. 265.

[333] vgl. die §§ 51, 52 LVG. und § 21 der Vereinfachungsverordnung.

[334] vgl. § 53 LVG. und die ähnliche Bestimmung des Art. 35 des württ. EWVVG.

[335] Der Ausdruck „Gegenpartei" besagt nicht etwa, daß sich hier streitende Parteien gegenüberstehen; das Gesetz spricht im übrigen auch nur von „Beteiligten".

selbst wenn die Frist verstrichen ist. Daraus folgt, daß hier wie in den übrigen Fällen — im Gegensatz zum württembergischen Recht — eine Aenderung der angefochtenen Verfügung zum Nachteil des Beschwerdeführers grundsätzlich unzulässig ist[336]. Zur näheren Begründung dieser Beschwerde sowie zur Gegenerklärung kann in nicht schleunigen Sachen eine angemessene, der Regel nach nicht über 2 Wochen zu erstreckende Nachfrist gewährt werden[337]: diese Frist ist jedoch gegen die Regel des § 52 LVG. keine Ausschlußfrist.

Eine weitere Besonderheit des preußischen Beschwerderechts bildet endlich die sog. Leitungsbeschwerde des § 125 LVG. Neben der eigentlichen förmlichen Verwaltungsbeschwerde, durch welche die in der Hauptsache ergangenen Entscheidungen angefochten werden, ist nämlich noch eine Beschwerde über die Leitung des Verfahrens zulässig, über welche die in der Hauptsache nächsthöhere Instanz endgültig entscheidet. Diese Beschwerde ist, wenn nichts anderes bestimmt ist, unbefristet[338] und hat nach § 53 LVG., da das Gesetz anderes nicht vorschreibt, aufschiebende Wirkung. Sie ist auf die Leitung des Verfahrens beschränkt: Gegenstand der Beschwerde sind daher nur Verzögerungen und solche Anordnungen, die den äußeren Gang der Geschäfte, nicht aber die sachliche Entscheidung und ihre Vorbereitung betreffen[339].

§ 17.

Die Verwaltungsklage.

I. Der württembergischen Rechtsbeschwerde entspricht ihrer Rechtsnatur nach in Preußen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren oder kurz die Verwaltungsklage[340]. Vom württembergischen Recht unterscheidet sich aber das preußische Recht grundsätzlich dadurch, daß es nicht durch eine allgemeine Formel (Generalklausel) bestimmt, welche Verwaltungsangelegenheiten Verwaltungsstreitsachen sein sollen, sondern vielmehr nach dem Aufzählungsverfahren die Gegenstände einzeln nennt, die verwaltungsgerichtlich nachgeprüft werden können, daß daher die Verwaltungsklage nur in den ausdrücklich im Gesetz ge-

---

[336] vgl. Friedrichs, Das LVG. S. 267; v. Brauchitsch I S. 135 Anm. c, Hatschek S. 453.

[337] vgl. hierzu § 122 LVG.

[338] Eine seltene Ausnahme von dem Grundsatz der Fristgebundenheit der förmlichen Beschwerde!

[339] vgl. Friedrichs, Das LVG. S. 271.

[340] Im folgenden wird die Verwaltungsklage ebenso, wie im vorhergehenden § die förmliche Beschwerde, nur insoweit behandelt, als sie nicht polizeiliche Verfügungen zum Gegenstand hat.

nannten Fällen zugelassen ist. Der § 7 Abs. 2 LVG. sagt nämlich, daß die sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in erster Instanz durch besondere gesetzliche Bestimmungen geregelt wird.

Für das Verfahren in erster Instanz ist abweichend vom württembergischen Recht, das die Rechtsbeschwerde erst zuläßt, wenn die Angelegenheit innerhalb des Stufenzugs der Verwaltungsbehörden zum Austrag gebracht ist, nicht erforderlich, daß ein Verwaltungsbeschwerdeverfahren vorausgegangen ist[341]. Während vor allem in Württemberg der Beschwerdeweg meist bis in die Ministerialinstanz reicht und die Rechtsbeschwerde daher sich regelmäßig nur gegen Entscheidungen der Ministerien richtet, ist in Preußen gerade die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung der ministeriellen Entscheidungen grundsätzlich ausgeschlossen, da in den vor die Verwaltungsgerichte gelangenden Fällen die Sache schon in den unteren Stufen vom Verwaltungsweg abgezweigt wird.

Im Gegensatz zu Württemberg, wo als einziges Verwaltungsgericht der VGH. besteht, der im ersten und letzten Rechtszug entscheidet, wird in Preußen die Verwaltungsgerichtsbarkeit in 3 Rechtszügen ausgeübt, und zwar regelmäßig vom Kreis(-Stadt)-verwaltungsgericht in erster Instanz, vom Bezirksverwaltungsgericht in der Berufungsinstanz und vom Oberverwaltungsgericht in der Revisionsinstanz; die 3 Instanzen sind jedoch nicht immer sämtlich eröffnet, da insbesondere das Bezirksverwaltungsgericht vielfach auch im ersten Rechtszug zu entscheiden hat[342].

Das Verwaltungsstreitverfahren ist als sogenanntes Parteistreitverfahren ausgestaltet und spielt sich im allgemeinen in den Formen des Zivilprozesses ab. In der Klage ist ein bestimmter Antrag zu stellen und sind die Personen des Beklagten, der Gegenstand des Anspruchs sowie die den Antrag begründenden Tatsachen genau zu bezeichnen[343]. Durch die Zuweisung der betreffenden Verwaltungsbehörde, gegen die sich die Klage richtet, in die Rolle eines Beklagten bringt das Gesetz auch sprachlich scharf zum Ausdruck, daß sich Staat und Einzelner nicht wie in Württemberg nur sachlich, sondern auch förmlich als Parteien gegenüberstehen. Wo nicht von selbst zwei einander gegenüberstehende Parteien gegeben sind, insbesondere die Behörde, wel-

[341] In einigen Ausnahmefällen ist allerdings die Verwaltungsklage nicht unmittelbar gegen eine Verwaltungsverfügung zulässig, sondern an die Voraussetzung gebunden, daß der Kläger zunächst Beschwerde bei der Verwaltungsbehörde eingelegt hat und die Beschwerde zurückgewiesen worden ist (vgl. z. B. §§ 10, 11, 18, 27, 28 Zust.G.).

[342] Gegen die Entscheidungen des Bez.VG., auch die erststufigen, findet nur die Revision statt (vgl. § 27 Abs. 1 d. Vereinfachungsverordnung).

[343] vgl. § 63 LVG.

che die Rolle des Beklagten wahrzunehmen hat, im Gesetz nicht bezeichnet ist, wird die erforderliche Gegenpartei durch Bestellung eines Kommissars zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses künstlich geschaffen [344].

II. Die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage hängt davon ab, ob der Kläger durch die angefochtene Verfügung beschwert ist. Zur Klage ist im allgemeinen nur der befugt, in dessen Rechtsbereich (im weitesten Sinne des Wortes) die angefochtene Verfügung eingegriffen hat, also der Adressat der Verfügung [345]. Ein allgemeines Erfordernis ist somit, daß der Kläger an der Sache beteiligt ist. Das Gesetz pflegt nun vielfach zu bestimmen, wer im Einzelfall zur Klage berufen sein soll, indem es nur sagt, daß gegen diese oder jene Verfügung den „Beteiligten" die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zusteht. Unter diesen Begriff fällt aber nicht schon jeder, der sich für die Sache interessiert, sondern nur derjenige, der objektiv an der Sache beteiligt d. h. über den eine Verfügung der Verwaltungsbehörde ergangen ist [346]. Hierbei ist nicht erforderlich, daß der Betroffene in einem ihm zustehenden subjektiven Recht verletzt ist, es gilt vielmehr, wie unbestritten ist [347], die Verletzung oder Beeinträchtigung bloßer Individualinteressen als genügende Klageberechtigung. So wird denn auch in der amtlichen Begründung zur Kreisordnung vom 13. 12. 1872, der Vorläuferin des LVG., eindeutig als Zweck des Verwaltungsstreitverfahrens der Schutz der Rechte und Interessen des Einzelnen bezeichnet [348]. Auch die sogenannten Popularklagen sind ein Beispiel dafür, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen nicht wie in Württemberg auf den Schutz subjektiver Rechte beschränkt ist. In einzelnen besonders vorgesehenen Fällen kann nämlich sogar jeder Beliebige innerhalb eines bestimmten Personenkreises die Verwaltungsklage erheben, ohne daß er ein eigenes subjektives Recht oder rechtlich anerkanntes Interesse geltend zu machen braucht [349]. So kann z. B. gegen die beabsichtigte Einziehung oder Verlegung eines öffentlichen Weges jeder an der Veränderung Interessierte Einspruch einlegen und, wenn dieser zurückgewiesen wird, verwaltungsgerichtliche Klage erheben [350].

---

[344] vgl. § 74 Abs. 3 LVG.
[345] vgl. v. Brauchitsch I S. 88.
[346] vgl. Müller S. 143.
[347] vgl. Bornhak S. 463, 475; von Brauchitsch I S. 76/77; Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte S. 229 ff., 268 ff.; von Elbe S. 31; Friedrichs, Die Besonderheiten S. 402 ff.; Müller S. 143 ff.
[348] vgl. Müller S. 82.
[349] vgl. Friedrichs, Das LVG. S. 111; Müller S. 146 ff.
[350] vgl. z. B. § 57 Zust.G. u. die bei Müller S. 146 ff. aufgeführten Beispiele.

Im Gegensatz zu Württemberg ist also in Preußen die verwaltungsgerichtliche Klage, gleichwohl sie in der Mehrzahl der Fälle subjektive Rechte zum Gegenstand hat, so doch grundsätzlich nicht an die Voraussetzung der Verletzung eines subjektiven Rechts gebunden. Dadurch sind die preußischen Verwaltungsgerichte der oft schwierigen Aufgabe enthoben, bei ihrer Rechtsprechung sich ständig mit der Feststellung der Grenzlinie zwischen subjektivem Recht und bloßem Interesse befassen d. h. prüfen zu müssen, ob im Einzelfall eine Rechtsnorm lediglich die Verwaltungsorgane hat binden oder zugleich dem Einzelnen ein subjektives Recht hat einräumen wollen.

III. Während nach württembergischem Recht die Rechtsbeschwerde grundsätzlich ausgeschlossen ist, wenn und soweit die Verwaltungsbehörden durch das Gesetz nach freiem Ermessen zu verfügen ermächtigt sind, ist in Preußen die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte im allgemeinen unabhängig davon, ob die Verwaltungsbehörden im einzelnen Fall bei Anwendung eines Rechtssatzes rechtlich gebunden sind oder nach freiem Ermessen entscheiden dürfen. Denn für das preußische Recht gilt nach herrschender Meinung nicht der Satz, daß Verwaltungsverfügungen, die auf Grund des freien Ermessens der Verwaltungsbehörden zustande kommen, der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung grundsätzlich entzogen sind [351]. Abgesehen von 2 wichtigen Ausnahmen, der Klage gegen polizeiliche Verfügungen und der Revision beim OVG., haben vielmehr die preußischen Verwaltungsgerichte im Zweifel die Anordnungen der Verwaltungsbehörden nicht nur nach ihrer Rechtmäßigkeit, sondern auch nach ihrer Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Sowohl die Rechts- und Tatfrage als auch die Ermessensfrage bilden den Gegenstand des Verwaltungsrechtsschutzes. In der preußischen Gesetzgebung sind denn auch zahlreiche Fälle geregelt, in denen eine verwaltungsgerichtliche Nachprüfung der Ermessensfrage stattfindet und bei denen die Zugehörigkeit zum Gebiet des freien Ermessens auch nicht bestritten werden kann. — Eine Zusammenstellung dieser Fälle findet sich bei Müller S. 11 ff. [352].

Durch das Fehlen der Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung auf die rechtliche Seite einer Verwaltungsverfügung, eine Tatsache, die als eine der Haupteigentümlich-

[351] vgl. Bühler, Die subjektiven öffentl. Rechte S. 274 ff.; von Elbe S. 32; Friedrichs, Das LVG. S. 111; Htaschek S. 392; O. Mayer S. 133; Müller S. 11.

[352] Bei manchen der von Müller zum Beweis dafür, daß die preußischen Verwaltungsgerichte auch über die Ermessensfrage zu entscheiden haben, angeführten Fälle ist allerdings die Zugehörigkeit zum Gebiet des freien Ermessens bestritten; vgl. Bühler, Die subjektiven öffentl. Rechte Seite 276 ff.

keiten der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit betrachtet werden muß — unterscheidet sich somit die preußische Verwaltungsklage von der württembergischen Rechtsbeschwerde in einem für den Verwaltungsrechtsschutz des Einzelnen nicht unwesentlichen Punkt.

IV. Ueber das eigentliche vor den Verwaltungsgerichten stattfindende Verfahren, die Entscheidung und deren Rechtskraft usw. bestehen in Preußen keine vom württembergischen Recht wesentlich abweichende Bestimmungen. Während nun aber in Württemberg der VGH. die erste und letzte verwaltungsgerichtliche Instanz, ein Rechtsmittelzug somit nicht eröffnet ist und die Entscheidung des VGH. daher ohne weiteres mit ihrer Zustellung förmlich rechtskräftig wird, sind in Preußen gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte als ordentliche Rechtsmittel regelmäßig die Berufung und die Revision gegeben [353], wobei für sämtliche Rechtsmittelstellen das Verbot der Verböserung gilt [354].

Die Berufung [355] findet statt gegen die Entscheidungen des Kreisverwaltungsgerichts, soweit sie nicht auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften endgültig sind. Für das Verfahren in der Berufungsinstanz gelten im wesentlichen dieselben Vorschriften wie für das Verfahren in der ersten Instanz, insbesondere wird von dem Berufungsgericht die Streitsache in vollem Umfang wieder aufgerollt und in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht einer erneuten Prüfung unterzogen [356].

Das Rechtsmittel der Revision findet statt gegen alle Entscheidungen des Bezirksverwaltungsgerichts, soweit sie nicht nach gesetzlicher Vorschrift endgültig sind [357]. Zuständig zur Entscheidung über die Revision ist das OVG., dessen Befugnis sich grundsätzlich auf die Prüfung der reinen Rechtsfrage beschränkt. Nach § 94 LVG. kann nämlich die Revision nur darauf gestützt werden erstens, daß die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts, (insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen) beruhe, zweitens,

---

[353] Ein weiteres Rechtsmittel, die gewöhnliche Beschwerde (§§ 110, 111 LVG.) ist gegeben gegen solche Anordnungen der Kreis- und Bezirksverwaltungsgerichte, die nicht die Sache selbst, sondern die Leitung des Verfahrens betreffen. Ueber diese Beschwerden entscheidet das im Instanzenzug zunächst höhere Gericht endgültig.

[354] Es ergibt sich dies aus § 87 LVG.; vgl. v. Brauchitsch I S. 140, 146; Friedrichs, Das LVG. S. 222.

[355] vgl. die §§ 82/92 LVG.

[356] vgl. v. Brauchitsch I S. 139; Kunze S. 127.

[357] vgl. § 27 Abs. 1 der Vereinfachungsverordnung und die §§ 94/99 LVG.

daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide. Erachtet das OVG. die Revision für begründet, so hebt es das angefochtene Urteil auf und entscheidet in der Sache selbst, wenn diese spruchreif erscheint[358]; ist letzteres nicht der Fall, so verweist es die Sache zurück. Als Revisionsinstanz ist also das OVG. nicht wie der württembergische VGH., der zur Aenderung einer angefochtenen Verfügung nicht befugt ist, lediglich Kassationsinstanz.

V. Zusammenfassend ist zu sagen, daß die zwischen der württ. Rechtsbeschwerde und der preuß. Verwaltungsklage nach dem gegenwärtigen Rechtszustand und auf Grund der bisherigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der beiden Länder bestehenden Unterschiede im wesentlichen darin ihren Grund haben, daß das württembergische Recht entsprechend seiner geschichtlichen Entwicklung sein Verwaltungsgericht auf die Nachprüfung von Rechtsverletzungen beschränkt, während nach dem hauptsächlich von der Gneistschen Auffassung über die Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit beherrschten preußischen Recht[359] die Verwaltungsgerichte, um ganz allgemein die Willkür jeder Art in der Verwaltung zu bekämpfen, eine allgemeine Kontrolle über die freie Verwaltung ausüben[360].

§ 18.

Die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen im Besonderen.

Innerhalb des Rechtsschutzsystems des preußischen Verwaltungsrechts ist den Rechtsmitteln gegen polizeiliche Verfügungen eine besondere Stellung eingeräumt, zumal sie einen Hauptanwendungsfall der Verwaltungsbeschwerde und der Verwaltungsklage bilden. Wie schon ausgeführt, ist in Württemberg, das eine allgemeine gesetzliche Regelung des Polizeiverfügungsrechts gar nicht kennt, die förmliche Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen in der Gemeindeordnung vom 19. 3. 1930 geregelt, während für die nach Erschöpfung des Instanzenzugs der Verwaltungsbehörden stattfindende Rechtsbeschwerde auch hier wie allgemein die Vorschriften des VRG. zur Anwendung kommen; ein besonderer Rechtsmittelzug ist also für diese Fälle nicht eröffnet. In Preußen dagegen ist das gesamte Polizeirecht in einem besonderen Gesetz, dem Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (Ges.S. S. 77), zusammengefaßt und sind auch die polizeilichen Verfügungen im Rechtsmittelzug anders behandelt als die anderen Verwaltungsverfügungen, wie überhaupt die Rechtsmittel

---

[358] vgl. § 98 LVG.

[359] vgl. Bornhak S. 444 ff. insbes. S. 447; Hatschek S. 393; Müller S. 88 ff.

[360] vgl. auch Bühler, Die subjektiven öffentl. Rechte S. 314.

gegen polizeiliche Verfügungen eine von denjenigen gegenüber den übrigen Verwaltungsverfügungen vielfach abweichende Regelung und Ausbildung erfahren haben; so sind vor allem, im Gegensatz zu dem sonst befolgten Aufzählungsverfahren der preußischen Gesetzgebung, die Rechtsmittel der Beschwerde und Klage gegen polizeiliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden durch eine allgemeine Klausel eingeräumt worden.

I. Eine Haupteigentümlichkeit des preußischen Beschwerderechts bildete bis zum Erlaß des PVG. vom 1. 6. 1931 die in den §§ 127 ff. LVG. getroffene Regelung der Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen. Darnach hatte nämlich der von einer polizeilichen Verfügung Betroffene die Wahl zwischen zwei Rechtsmitteln: Gemäß § 127 konnte er zunächst die förmliche Beschwerde im Stufenzug der Verwaltungsbehörden erheben und dann gegen den in letzter Stufe ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten oder des Oberpräsidenten [361] die Verwaltungsklage beim OVG. einreichen oder aber er konnte gemäß § 128 an Stelle der Beschwerde sofort die Verwaltungsklage bei dem im einzelnen Fall zuständigen Verwaltungsgericht erheben [362]. Die Rechtsmittel der ersten Möglichkeit, die auch dem geltenden württembergischen Recht entspricht, pflegte man allgemein zwecks besserer Unterscheidung als Wahlbeschwerde und darauffolgende „Schlußklage" und das Rechtsmittel der letzteren Möglichkeit als „Wahlklage" zu bezeichnen.

II. Diese „preußische Originalerfindung" und „unglücklichste Schöpfung der neueren Gesetzgebung", wie sich der Ausschuß des preußischen Abgeordnetenhauses in einem Bericht über die Wahlbeschwerde und Wahlklage einmal ausdrückte [363], wurde durch das PVG. überholt und beseitigt. Durch § 79 m PVG. wurden die §§ 127 ff. LVG. aufgehoben und das verwickelte Rechtsmittelsystem dieser Paragraphen durch eine einheitliche Regelung der Rechtsmittel in den §§ 45 ff. PVG. ersetzt.

Die grundsätzliche Neuerung des PVG. besteht darin, daß es unter Beseitigung des Wahlrechts zwischen förmlicher Beschwerde mit darauffolgender Schlußklage vor dem OVG. und der Wahlklage nunmehr einem einheitlichen Rechtsmittelzug gegenüber polizeilichen Verfügungen geschaffen hat. Der Rechtsschutz

---

[361] vgl. § 127 Abs. 1 Ziff. a—c LVG.

[362] In beiden Fällen konnte die Klage nur darauf gestützt werden, 1. daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verletze, 2. daß die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlaß der Verfügung berechtigt haben würden: vgl. §§ 127 Abs. 3, 128 Abs. 2 LVG.

[363] vgl. Müller S. 94.

gegen polizeiliche Verfügungen hat dadurch insbesondere in förmlicher Hinsicht, nicht so sehr dagegen in sachlicher Hinsicht eine wesentliche Aenderung und Vereinfachung erfahren.

1. Nach § 45 PVG. steht gegen die polizeiliche Verfügung[364] einer Orts- oder Kreispolizeibehörde demjenigen, in dessen Rechte sie unmittelbar eingreift, innerhalb zweier Wochen[365] nach Zustellung die Beschwerde an die zuständige[366] Polizeibehörde zu. Durch diese Bestimmung wird, wie in der Begründung zu § 45 zum Ausdruck kommt[367], der bisherige Rechtszustand aufrecht erhalten, wie er sich auf Grund der maßgebenden Rechtsprechung entwickelt hat. Zur Einlegung der Beschwerde ist darnach nicht nur der befugt, an den die Verfügung ausdrücklich gerichtet ist, sondern auch eine dritte Person, in deren Rechte sie unmittelbar eingreift. Bei Verletzung bloßer Interessen dagegen ist das Beschwerderecht nicht gegeben[368]. Denn dadurch, daß das Gesetz den Ausdruck „Rechte", der eine Deutung nur i. S. subjektiver Rechte zuläßt, gebraucht, schließt es unzweifelhaft den Begriff aus, der von jeher in größtem Gegensatz zu den subjektiven Rechten stand, nämlich die bloßen Interessen. Diese Tatsache ist, wie manch andere Besonderheit des Beschwerderechts in Preußen gegen polizeiliche Verfügungen, insbesondere daraus zu erklären, daß der Gesetzgeber von Anfang an die Anfechtungsmöglichkeit in polizeilichen Angelegenheiten beschränken wollte, weil er von einer unbeschränkten Anfechtbarkeit polizeilicher Verfügungen eine Lähmung der Polizei befürchtete[369]. Abweichend hiervon verlangt das württembergische Recht als Voraussetzung für die förmliche Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen nur, daß der Betroffene in einem „berechtigten Interesse" verletzt worden ist[370]. Unter berechtigten Interessen (die natürlich auch die subjektiven Rechte umfassen), sind solche Interessen zu verstehen, die bei verständiger Beurteilung der in Betracht kommenden Verhältnisse eine Berück-

---

[364] Polizeiliche Verfügungen sind nach der Bestimmung des § 40 PVG. solche Anordnungen der Polizeibehörden, die an bestimmte Personen oder an einen bestimmten Personenkreis ergehen und ein Gebot oder Verbot oder die Versagung, Einschränkung oder Zurücknahme einer rechtlich vorgesehenen polizeilichen Erlaubnis oder Bescheinigung enthalten.

[365] Nach württ. Recht beträgt die Beschwerdefrist grundsätzlich 1 Monat (vgl. Art. 227 Abs. 1 Gem.O.).

[366] Ueber die zur Entscheidung über die Beschwerde zuständige Behörde vgl. § 47 Abs. 1 PVG.

[367] vgl. Franzen II S. 165/166.

[368] vgl. v. Brauchitsch II S. 108; Franzen II S. 168; Friedrichs, Das LVG. S. 297.

[369] vgl. Bühler, Die subjektiven öff. Rechte S. 292/93; Müller S. 94/95.

[370] vgl. Art. 226 Abs. 1 der württ. Gem.O.

sichtigung verdienen[371]; das berechtigte Interesse kann ein wirtschaftliches oder auch ein ideelles Interesse sein[372]. — Mit der Beschwerde kann wie in Württemberg sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der polizeilichen Verfügung angefochten werden; § 46 PVG. hebt hier nur ausdrücklich hervor, was bereits vor dem PVG. schon geltendes Recht in Preußen war.

Die nach § 45 PVG. zur Entgegennahme der Beschwerde zuständige Behörde hat, falls sie nicht selbst für Abhilfe sorgt und einen entsprechenden Bescheid erteilt, die Beschwerde der zur Entscheidung zuständigen Behörde vorzulegen[373], d. h. die Behörde, die die angefochtene Verfügung erlassen hat, hat die Beschwerde zu prüfen; will sie der Beschwerde abhelfen, so hat sie einen entsprechenden Bescheid zu erteilen. In diesem Falle gewinnt also die Beschwerde abweichend vom württembergischen Recht, das eine derartige Regelung nicht kennt, Einspruchsfunktion, ohne zu einer solchen förmlich ausgestaltet zu sein[374].

Auf das Rechtsmittel der förmlichen Beschwerde wurde ganz besonderer Wert gelegt, da, wie in der amtlichen Begründung zu § 45 ausgeführt wird, die Beschwerde sehr oft bereits genügen werde, um eine Einigung zwischen Behörde und Publikum zu erzielen, und auf diese Weise die unnötige Anrufung höherer Behörden erspart werde.[375]

2. Während die förmliche Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen nach württembergischem Recht grundsätzlich in zwei Stufen stattfindet und der Beschwerdezug regelmäßig beim Ministerium endet, ist nach preußischem Recht seit dem Inkrafttreten des PVG. nur eine Beschwerdestufe gegeben und die förmliche Beschwerde an das Ministerium überhaupt ausgeschlossen. Gegen einen abweisenden Beschwerdebescheid findet daher in Preußen keine weitere Beschwerde im Verwaltungsweg, sondern vielmehr sogleich binnen zweier Wochen die Klage im Verwaltungsrechtsweg beim Bezirksverwaltungsgericht statt[376]. Die preußische Regelung entspricht in dieser Beziehung demnach der württembergischen insofern, als sie in den Fällen der Polizeiverfügungen die verwaltungsgerichtliche Klage (Rechtsbeschwerde) erst nach Erschöpfung der förmlichen Beschwerde zuläßt.

Die Klage kann nur darauf gestützt werden, daß der angefochtene Beschwerdebescheid den Kläger in seinen Rechten be-

---

371 vgl. Verh. d. K. d. A. 1905, 35. Sitzung S. 908 (zu Art. 194 der früheren Gem.O. vom 28. 7. 1906).
372 vgl. Verh. der K. d. A. 1905, 36. Sitzung S. 920.
373 vgl. § 47 Abs. 1 PVG.
374 vgl. v. Brauchitsch II S. 111.
375 vgl. Franzen II S. 165.
376 vgl. § 49 PVG.

einträchtige, weil der Bescheid das geltende Recht verletze oder die Tatsachen nicht gegeben waren, die ein Einschreiten der Polizeibehörde gerechtfertigt haben würden[377]. Die Klagvoraussetzungen sind also dieselben wie bisher nach den §§ 127, 128 LVG., sachlich besteht daher gegenüber diesen §§ kein wesentlicher Unterschied. Nach dem Wortlaut des § 50 kann auch hier wie bei § 45 kein Zweifel darüber bestehen, daß zur Anfechtung der polizeilichen Verfügung nur der berechtigt ist, der in „seinen (subjektiven) Rechten" beeinträchtigt ist. Die Verletzung oder Beeinträchtigung bloßer Interessen vermag daher im Gegensatz zu der Verwaltungsklage gegen Verfügungen anderer Art die Klage nicht zu begründen[378]. Dies war bezw. ist allerdings nicht unbestritten[379], zumal das OVG. in einer Reihe von Entscheidungen die Berechtigung zur Klage auch solchen Personen zuerkannt hat, die von der Wirkung einer polizeilichen Verfügung in „ihrem natürlichen Rechtskreis", in ihrem „vom Recht anerkannten Lebenskreis", nicht aber in bestimmten subjektiven Rechten betroffen wurden; insbesondere glaubte man, da das Erfordernis der Verletzung eines subjektiven Rechts für die Erhebung der Klage nur in § 127 Abs. 3 Ziff. 1 LVG. (jetzt § 50 Abs. 1 PVG.) ausdrücklich aufgestellt war bezw. ist, aus dem Fehlen eines solchen Erfordernisses in § 127 Abs. 3 Ziff. 2 LVG. (jetzt § 50 Abs. 2 PVG.) den Schluß ziehen zu dürfen, daß die Anfechtungsmöglichkeit auch bei Verletzung „rein tatsächlicher Interessen„ gegeben sei. Wenn also vom OVG.[380] und teilweise im Schrifttum früher diese Ansicht vertreten und die Verletzung bloßer Interessen als genügende Sachlegitimation für die Verwaltungsklage betrachtet wurde, so ist jedenfalls nach der heute herrschenden nationalsozialistischen Staatsauffassung eine solche erweiternde, im Widerspruch zum Gesetzeswortlaut und auch zu der diesem zugrunde liegenden Absicht des Gesetzgebers stehende Auslegung der Bestimmungen des § 127 Abs. 3 LVG. bezw. § 50 PVG., die eine Hemmung der polizeilichen Tätigkeit bewirkt, u. E. nicht mehr angängig.

Abweichend von allen anderen Fällen der Verwaltungsklage ist auf dem Gebiet der polizeilichen Verfügungen das Bezirksverwaltungsgericht wie in Württemberg der VGH. allgemein auf

---

[377] vgl. § 50 PVG.

[378] so herrschende Meinung; vgl. Baumgarten S. 24 ff.; Friedrichs, Das LVG. S. 300; Kunze S. 190 ff.

[379] vgl. Bühler, Die subj. öff. Rechte S. 290 ff.; von Elbe S. 30/31; Müller S. 148 ff.

[380] Zuständig wäre heute das Bez.VG., da das OVG. als Tatsacheninstanz beseitigt wurde und nur noch Revisionsinstanz ist.

die Prüfung der Rechts- und Tatfrage beschränkt[381]: Nach allgemeiner Anschauung und ständiger Rechtsprechung des OVG. ist das Ermessen der Polizeibehörde der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung entzogen[382]. Der Verwaltungsrichter ist daher nicht befugt, eine polizeiliche Verfügung auf ihre Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit oder Angemessenheit hin zu überprüfen. Es ist ihm jedoch nicht verwehrt, zu prüfen, ob die Polizeibehörde die Grenzen ihres Ermessens eingehalten hat d. h. ob nicht ein Ermessensmißbrauch oder eine Ermessensüberschreitung vorliegt; denn dies ist wiederum eine Rechtsfrage. Das OVG. bestimmte in einer Entscheidung (Bd. 2 S. 130) den Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung dahin, daß die polizeiliche Verfügung der Aufhebung unterliegen könne, wenn die Behörde von dem freien Ermessen, das sie bei dem vorliegenden Tatbestand walten lassen konnte, einen der Partei gegenüber willkürlichen oder schikanösen Gebrauch gemacht habe, die Versagung mithin nicht auf objektiven polizeilichen Motiven beruhe[383].

3. Gegen die Entscheidung des Bezirksverwaltungsgerichts, das wie der württembergische VGH. lediglich Kassationsinstanz ist, an Stelle der angefochtenen Verfügung also nicht eine neue Verfügung setzen kann, ist endlich — abweichend vom württembergischen Recht — als Rechtsmittel die Revision an das OVG. zulässig[384], dessen Tätigkeit sich auf die Prüfung der reinen Rechtsfrage beschränkt.

3. Abschnitt:
Das thüringische Recht.

§ 19.

Die Rechtsbehelfe der Landesverwaltungsordnung (förmliche Beschwerde, Anfechtungsklage und Rechtsbeschwerde).

I. In Thüringen hat das Recht der Beschwerde durch die Landesverwaltungsordnung vom 10. 6. 1926[385] im Zusammenhange

---

[381] vgl. bez. ersterer § 50 Abs. 1 und bez. letzterer § 50 Abs. 2 PVG.; Die eigentliche Bedeutng des umstrittenen § 127 Abs. 3 LVG., des Vorgängers des § 50 PVG., lag darin, daß die Ziff. 2 des § 127 Abs. 3 lediglich klarstellen sollte, daß mit der Beschränkung auf die Rechtskontrolle in Ziff. 1 nicht auch der Ausschluß der Tatfrage, sondern nur der der Ermessensfrage gemeint sei.

[382] vgl. Baumgarten S. 24 ff.; von Brauchitsch II S. 113; Franzen S. 198; Friedrichs, Das LVG. S. 301 und die dort angeführten Entscheidungen des OVG.; von Elbe S. 10, 33; Hatschek S. 460; Kunze S. 183, 194; a. A. Bühler, Die subjektiven öffentl. Rechte S. 215, 310 ff., 314 ff.

[383] vgl. Poensgen S. 37.

[384] Es finden dabei die Vorschriften der §§ 93 ff. LVG. Anwendung.

[385] Die LVO. gilt heute, abgesehen von unbedeutenden Aenderungen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 6. 1930 (GS. S. 100).

mit der öffentlichen Verwaltung eine erschöpfende Regelung erfahren:

Die LVO. enthält in den §§ 57 ff. und insbesondere den §§ 115 ff. eine allgemeine Zusammenfassung des gesamten Beschwerderechts und -verfahrens, die sich vor allem durch ihre Klarheit und Uebersichtlichkeit auszeichnet und deren besonderes Kennzeichen die Vereinheitlichung und Vereinfachung des bis dahin in Thüringen geltenden Rechtsmittelwesens überhaupt bildet. Zunächst gibt die LVO. in den §§ 115 ff. allgemeine für sämtliche Rechtsmittel, auch für die auf dem Gebiet der Gemeinde- und Kreisverwaltung[386] sowie der Polizeiverwaltung geltende Vorschriften über das Verfahren (Frist, Art, Form und Wirkung der Einlegung, Zurücknahme und Verzicht des Rechtsmittels) und befaßt sich dann im einzelnen mit den Arten der Rechtsmittel, von denen für die folgende Darstellung der Einspruch, die förmliche Beschwerde, die Anfechtungsklage und die Rechtsbeschwerde besonderes Interesse beanspruchen, da sie gegenüber dem württembergischen Recht verschiedene Eigentümlichkeiten und Besonderheiten aufweisen.

Von dem württembergischen Recht der Beschwerde unterscheidet sich das thüringische zunächst grundsätzlich durch die ihm eigene Besonderheit, daß jeder Beschwerde im Verwaltungsweg und im Verwaltungsrechtsweg ein Einspruchsverfahren vorauszugehen hat, das durch die LVO. eine eigenartige Regelung erfahren hat.

Nach § 126 ist das erste Rechtsmittel zur Anfechtung einer Verwaltungsverfügung der Einspruch. Anfechtungsberechtigt ist, wer durch die Verfügung in seinen Rechten verletzt wird[387] d. h. derjenige, in dessen Rechte (nicht bloße Interessen), die Verfügung unmittelbar eingreift[388]. Die LVO. gibt damit nach dem Grundsatz der Allgemeinklausel dem Einzelnen die Möglichkeit, unter gewissen Voraussetzungen eine jede Verfügung mit dem Einspruch bezw., wie nachstehend ausgeführt wird, mit der förmlichen Beschwerde und der Anfechtungsklage anzugreifen. Der Einspruch ist binnen 2 Wochen bei der Behörde einzulegen, die die angefochtene Verfügung erlassen hat[389]; zur Wahrung der Einspruchsfrist genügt es aber nach der sehr weitgehenden Bestimmung des § 116 Abs. 3 LVO., wenn der Einspruch bei irgend einer anderen staatlichen Verwaltungsstelle des Landes oder

---

[386] vgl. u. Anm. 399.

[387] vgl. § 126 a LVO. Ausgenommen sind die Fälle, in denen die Gesetze die Verfügung als endgültig bezeichnen oder eine Anfechtung ausdrücklich ausschließen oder für die Anfechtung den ordentlichen Rechtsweg oder das Verwaltungsstreitverfahren vorschreiben.

[388] vgl. Knauth-Wagner, LVO. S. 167.

[389] vgl. § 118 LVO.

beim Gemeinde(-Stadt)vorstand eingelegt wird. Findet die zuständige Behörde, daß der Einspruch statthaft und sachlich begründet ist, so ändert sie die angefochtene Verfügung ab oder hebt sie auf [390]; sie kann aber die Verfügung nur ändern, wenn sie den Einspruch in vollem Umfang für begründet erachtet [391]

Durch diese Bestimmungen der §§ 126–126 d Abs. 1 hat die LVO. allein von allen Verwaltungsgesetzen der deutschen Länder den Einspruch unter die allgemeinen ordentlichen Rechtsmittel in Verwaltungssachen aufgenommen und ihm im Zusammenhang mit dem Beschwerderecht eine eigentümliche Ausgestaltung gegeben.

II. Kommt nämlich die Behörde, die die angefochtene Verfügung erlassen hat, zu dem Ergebnis, daß der Einspruch nicht begründet ist, so hat sie ihn der nächsthöheren Verwaltungsbehörde zur Entscheidung vorzulegen, ohne selbst in der Sache zu entscheiden. Der Einspruch wird dann, ohne daß es eines weiteren Zutuns und Antrags des Anfechtenden bedarf, von der übergeordneten Behörde als förmliche Beschwerde weiter behandelt und durch Beschwerdebescheid erledigt. [392] (Die Beschwerdestelle scheidet jedoch aus, wenn die Verfügung vom Ministerium selbst getroffen war; in diesem Falle verwandelt sich der Einspruch unmittelbar in die Anfechtungsklage und ist als solche dem OVG. vorzulegen [393].) Zuständig zur Entscheidung über den zur Beschwerde gewordenen Einspruch ist in Angelegenheiten der Staatsverwaltung regelmäßig das Ministerium, zu dessen Geschäftskreis die Angelegenheit gehört, und in Angelegenheiten der Gemeinde- und Kreisverwaltung das Kreisamt [394], das seiner Stellung nach dem württembergischen Oberamt entspricht; (wie in Württemberg fehlt auch in Thüringen eine staatliche Mittelbehörde).

Die Nachprüfung der Beschwerdebehörde erstreckt sich wie beim Einspruch nach jeder Richtung und zwar in förmlicher Hinsicht auf die Frage der Zulässigkeit, in sachlicher Hinsicht auf die Rechts- und Tatfrage wie auf die Ermessensfrage. Nach vorgenommener Prüfung der Sache erhält dann der Anfechtende auf seinen Einspruch eine Antwort, den Beschwerdebescheid, durch den der Einspruch (Beschwerde) entweder als unzulässig verworfen bezw. als unbegründet zurückgewiesen wird [395] oder durch

---

[390] vgl. § 126 d Abs. 1 LVO.
[391] vgl. Knauth-Wagner, LVO. S. 203.
[392] vgl. § 126 d Abs. 2 LVO.
[393] vgl. § 126 d Abs. 2 LVO.
[394] vgl. § 126 d Abs. 3 i. V. mit § 26 Satz 2 LVO. und § 2 Abs. 2 des Ges. zur Anpassung der Landesverwaltung an den durch die DGO. geschaffenen Rechtszustand vom 24. 9. 1935 (GS. S. 119 ff.).
[395] vgl. § 131 a und b LVO.

den die angefochtene Verfügung im Falle des Begründetseins des Einspruchs von der Beschwerdestelle aufgehoben wird, sofern sie nicht die Sache an die Behörde, die die Verfügung erlassen hat, zurückverweisen will [396]. Gegen die Entscheidung der Beschwerdebehörde ist abweichend vom württembergischen Recht, das die Verwaltungsbeschwerde regelmäßig für 2 Stufen zuläßt, eine weitere Beschwerde nicht gegeben. Es findet somit nach thüringischem Recht in der Verwaltungsinstanz nur eine einzige mittels „Einspruchs" herbeigeführte Nachprüfung einer Verfügung statt — eine Regelung, durch die einerseits das Beschwerderecht und -verfahren, wie es scheint, wesentlich beschränkt und vereinfacht wird, andererseits aber wegen des vorausgehenden Einspruchsverfahrens die Entscheidung der Sache regelmäßig verzögert wird. Demgegenüber sieht der Entwurf des württembergischen VVG. die einfachste Lösung, auch i. S. der nationalsozialistischen Auffassung vor, indem er das Beschwerdeverfahren grundsätzlich auf 1 Verwaltungsinstanz beschränkt, ohne daß er wie die LVO. noch ein Einspruchsverfahren vorschaltet. [397]

Wie das frühere preußische Recht kennt auch das thüringische Recht ein Beschlußverfahren, für dessen Rechtsmittelwesen jedoch — im Gegensatz zum preußischen, von dem es sich auch sonst wesentlich unterscheidet, —keine besonderen Vorschriften getroffen sind, sondern vielmehr die allgemeinen Bestimmungen der §§ 57—69 und der §§ 115 ff. LVO. über die Anfechtung von Verfügungen gelten. Zur Entscheidung über die Beschwerde in den Beschlußsachen besteht heute nach der Beseitigung der Kreis- und Stadtausschüsse durch § 4 des bereits erwähnten Anpassungsgesetzes vom 24. 9. 1935 als einzige Beschlußbehörde nur noch der beim Ministerium gebildete Landesausschuß [398], dessen Aufgabenbereich im einzelnen durch die Zuständigkeitsordnung vom 3. 6. 1930 (GS. S. 86) bestimmt ist; (der Landesausschuß hat vor allem über Beschwerden und Rekurse in Gewerbesachen zu entscheiden). Da durch die LVO. das Beschwerderecht grundsätzlich für sämtliche Fälle geregelt ist [399], so kommt der Be-

---

[396] vgl. § 131 c LVO.

[397] vgl. auch § 47 Abs. 1 des preußischen PVG.

[398] vgl. § 4 c ff. LVO. und § 1 des Anpassungsgesetzes; der Landesausschuß entspricht etwa der württ. Min.Abt. f. Bezirks- und Körperschaftsverwaltung.

[399] Auch die Beschwerde in polizeilichen Angelegenheiten hat abweichend vom württ. und vor allem vom preuß. Recht keine besondere Regelung und Erwähnung in der LVO. oder etwa in einem Sondergesetz erfahren. Nach § 105 der früheren Gem.- und Kreisordnung vom 3. 6. 1930 (GS. S. 148) galten die Vorschriften der LVO. auch für die Beschwerde in Angelegenheiten der Gem.- und Kreisverwaltung.

schwerde im Beschlußverfahren im Vergleich zu der Beschwerde im Verwaltungsverfahren eine besondere Bedeutung nicht zu[400].

Die allgemeinen Grundsätze des Rechts der förmlichen Beschwerde (der Fristgebundenheit, des Anspruchs auf Bescheid usw.) sind im übrigen, abgesehen von den im Vorstehenden erörterten Verschiedenheiten und Besonderheiten, sowohl dem württembergischen als auch dem thüringischen Recht gemeinsam, so daß sich ein näheres Eingehen auf die einschlägigen Bestimmungen der LVO. erübrigt.

III. Gegen den Bescheid der Beschwerdebehörde ist die Anfechtungsklage an das OVG. zulässig[401]. Diese ist eine Schlußklage i. S. des § 127 des preußischen LVG. bezw. § 50 PVG. und kann als solche, wie die württembergische Rechtsbeschwerde, der sie ihrer Rechtsnatur nach entspricht, erst nach Erschöpfung der im Verwaltungsbeschwerdeverfahren gegebenen Anfechtungsmöglichkeiten erhoben werden[402]. Für die Anfechtungsklage gilt der Grundsatz der allgemeinen Zulassung. Soweit nicht im Gesetz Gegenteiliges bestimmt ist, kann mit ihr daher jede Verwaltungsverfügung nagegriffen werden, durch die ein Gebot oder Verbot ausgesprochen oder eine rechtlich vorgesehene Erlaubnis (Genehmigung, Bescheinigung) erteilt, versagt oder zurückgenommen wird.

Voraussetzung für die Anfechtungsklage ist nach § 128 LVO., daß der Anfechtende durch die Verfügung „in seinen Rechten" verletzt ist[403]; der klare Wortlaut des Gesetzes schließt die Annahme, daß auch die Verletzung bloßer Interessen zur Klage legitimiere, schlechthin aus. Wie bei der württembergischen Rechtsbeschwerde ist daher nur derjenige anfechtungsberechtigt, der in einem ihm zustehenden subjektiven Recht verletzt ist[404], sei es daß die Rechtsverletzung auf Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts oder daß sie auf dem Mangel an tatsächlichen Voraussetzungen beruht (§ 128 Abs. 1 LVO.).

Das OVG. ist bei seiner Tätigkeit auf die Prüfung der Rechts- und Tatfrage beschränkt. Nach § 128 Abs. 2 ist nämlich die Anfechtungsklage nicht zulässig, soweit die Verfügung nach freiem Ermessen zu treffen war, und damit auch für das OVG. die Prü-

---

[400] Ueber das württ. Recht vergl. oben § 16.

[401] vgl. § 127 LVO.

[402] Da die Anfechtungsklage zu den Rechtsmitteln des allgemeinen Verwaltungsverfahrens gehört, und mit diesen einen durchlaufenden, einheitlichen Rechtszug bildet, so gelten auch für sie die allgemeinen Vorschriften der §§ 115 ff. LVO. über die Klagfrist, die Förmlichkeiten und Wirkung der Einlegung, die Zurücknahme der Klage.

[403] Die Bestimmung des § 128 LVO. ist offenbar dem § 127 Abs. 3 des preußischen LVG. nachgebildet.

[404] vgl. Buchmann S. 67.

fung der Ermessensfrage ausgeschlossen. Insoweit stimmt also die thüringische Regelung mit der württembergischen durchaus überein, wie sich überhaupt, was die Voraussetzungen und den Anwendungsbereich der Anfechtungsklage bezw. der Rechtsbeschwerde und die verwaltungsgerichtliche Organisation, Zuständigkeit und Entscheidung anbelangt, die Gesetze der beiden Länder sehr nahe kommen. Ein erheblicher Unterschied vom württembergischen Recht besteht aber insofern, als nach thüringischem Recht nicht nur die Fälle des eigentlichen freien Ermessens, (dessen Grenzen von der Behörde eingehalten sind), und überprüfbar sind, sondern auch die Fälle, in denen die Behörde offensichtlich Ermessensfehler begangen oder Ermessensmißbrauch getrieben hat. Dies ist die in dem einschlägigen Schrifttum herrschende Meinung und auch die ständige Rechtsprechung des thüringischen OVG.[405]. So führte das OVG. über die Frage des Ermessensfehlers in einer Entscheidung[406] u. a. aus: „Der Grund, weshalb die Erhebung der Anfechtungsklage gegen Entscheidungen von vornherein ausgeschlossen sein soll, wenn sie dem freien Ermessen der Behörde unterliegen ist der, daß ... auch dann, wenn die Behörde ... etwa bei der Ermessensausübung fehlgreift, eine Rechtsverletzung, wie sie zur Begründung der Anfechtungsklage nötig ist, nicht in Frage kommen kann", oder über die Frage des Ermessensmißbrauchs in einer anderen Entscheidung[407]: „... Infolgedessen ist jegliche Nachprüfung durch das OVG. ausgeschlossen, selbst wenn die Verfügung des Ministeriums auf Willkür beruhen sollte." Durch diese Stellungnahme zum Problem des freien Ermessens unterscheidet sich demnach das thüringische Recht scharf sowohl vom württembergischen Recht wie auch von den Rechtsordnungen der anderen deutschen Länder und des Reiches.

Ueber die Anfechtungsklage entscheidet, wie der württembergische VGH. über die Rechtsbeschwerde, das OVG. in erster und letzter Instanz. Das Verfahren vor dem OVG. ist weitgehend dem preußischen Recht nachgebildet und somit also abweichend vom württembergischen Recht zu einem reinen Parteistreitverfahren ausgestaltet: Der Behörde, deren Verfügung durch die Anfechtungsklage angegriffen wird, ist durch die LVO. eine Parteirolle zugewiesen worden. Nach § 81 LVO. bestellt das zuständige Ministerium, wenn aus dem Gesetz nicht zu entnehmen ist, welche Behörde als Beklagter aufzutreten hat, einen Beauftragten, der die Parteirolle übernimmt. Außerdem kann aber das

[405] vgl. Buchmann S. 108 ff.; Knauth-Wagner S. 192 Anm. 5; Köttgen S. 195.
[406] angeführt bei Buchmann S. 129 Anm. 446.
[407] angeführt bei Buchmann S. 131 Anm. 450.

zuständige Ministerium oder die von ihm ermächtigte Behörde in jeder Lage des Verfahrens auch noch einen Vertreter des öffentlichen Interesses bestellen[408], der unabhängig von den — schon vorhandenen — Parteien seine Aufgabe zur Wahrung des öffentlichen Interesses zu erfüllen hat.

IV. Ein weiteres Rechtsmittel der LVO. ist die Rechtsbeschwerde, der aber gegenüber der Rechtsbeschwerde des württembergischen VRG., die, wie schon erwähnt, ihrer Rechtsnatur nach der Anfechtungsklage entspricht, eine ganz andere Bedeutung zukommt. Die Rechtsbeschwerde des thüringischen Rechts entspricht ihrem Wesen nach der Revision des preußischen LVG. und dient der Anfechtung von Urteilen des Landesverwaltungsgerichts[409], zu dessen Aufgabenbereich nach den §§ 10 und 70 LVO. ausschließlich die Entscheidung über die in den gesetzlich besonders bezeichneten Fällen zugelassenen Klagen und Streitigkeiten des öffentlichen Rechts gehört. Im Gegensatz zu den Fällen der Anfechtungsklage, deren Gegenstand die Verfügung einer Verwaltungsbehörde bildet, handelt es sich bei diesen Streitigkeiten um die eigentlichen Verwaltungsstreitsachen i. e. S., die sog. Parteistreitigkeiten, wie sie auch in dem früheren Art. 10 des württ. VRG. geregelt waren und von den Kreisregierungen entschieden wurden[410].

Die Rechtsbeschwerde kann gemäß § 131 LVO. nur darauf gestützt werden, daß die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts beruht oder daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide; wann ein wesentlicher Mangel des Verfahrens vorliegt, bestimmt § 131 Abs. 2, der nach dem Vorbild der ZPO. die einzelnen Revisionsgründe aufführt. Der Nachweis der Verletzung eines subjektiven Rechts wird abweichend von der Anfechtungsklage und der württembergischen Rechtsbeschwerde nicht gefordert, es genügt vielmehr für die Rechtsbeschwerde (Revision), wie für die Rechtsbeschwerde der RAO., die Geltendmachung der Verletzung objektiven Rechts.[411] Zuständig zur Entscheidung über die Rechtsbeschwerde ist das OVG., das damit sowohl erste und letzte Instanz bei Anfechtungsklagen gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden als auch zweite und Revisionsinstanz im Verhältnis zum Landesverwaltungsgericht ist. Das OVG. ist dabei unter Ausschluß der Tat- und Ermessensfrage auf die Prü-

---

[408] vgl. § 83 LVO.; praktisch kommt dies kaum vor.

[409] Das Landesverwaltungsgericht wurde i. J. 1930 im Zuge der thüringischen Verwaltungsreform errichtet; es trat damals an die Stelle der bis dahin bestehenden 26 Kreisverwaltungsgerichte und erhielt im wesentlichen deren Funktionen übertragen.

[410] vgl. oben § 9.

[411] vgl. Knauth-Wagner S. 190.

fung der reinen Rechtsfrage beschränkt. Kommt es zu dem Ergebnis, daß die Rechtsbeschwerde begründet ist, so kann es, wenn es die Sache nicht zurückverweisen will, zum Unterschied von den Fällen der Anfechtungsklage und vom württembergischen VGH. in der Sache selbst endgültig entscheiden[412]; es ist auch befugt, die Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts zum Nachteil desjenigen, der sie angefochten hat, abzuändern[413]. Im allgemeinen stimmen demnach die Vorschriften der LVO. über die Rechtsbeschwerde weitgehend mit denen der RAO. überein.

Das OVG. entscheidet außerdem noch über Beschwerden im Verwaltungsstreitverfahren, die sich gegen nicht die Sache selbst betreffende Beschlüsse des Landesverwaltungsgerichts richten[414].

V. Bei der Schaffung der LVO. als der jüngsten landesrechtlichen Zusammenfassung des Verwaltungsrechts — wenn man von dem württ. EWVRO. und dem EWVVG., die nicht Gesetz geworden sind, absieht — konnte der Gesetzgeber die dogmatischen Ergebnisse der vereinten Arbeit von Wissenschaft und Rechtsprechung seinen gesetzgeberischen Zwecken nutzbar machen und sich dabei insbesondere die verschiedenartigen Regelungen der Länder und des Reichs zum Vorbild nehmen. In der Tat zeigt sich uns denn auch, wenn wir zusammengefaßt das Recht der Beschwerde in Thüringen betrachten, das Bild einer Mischform, die in ihren Hauptgrundzügen als Vorbilder sowohl das württembergische als auch das preußische Recht und das Reichsabgabenrecht erkennen läßt, im ganzen gesehen aber ein eigenartiges, in sich geschlossenes Gebilde darstellt.

Schlußbetrachtung.

Mit der Schaffung des deutschen Einheitsstaates hat die Entwicklung des württembergischen Verwaltungs- und Beschwerderechts als eines eigenen und selbständigen Landesrechts ihren endgültigen Abschluß gefunden. Auch das geltende Recht der Beschwerde in Württemberg wird nur noch so lange Geltung besitzen, als nicht an seine Stelle für bestimmte Gebiete erlassene Reichsgesetze treten und es schließlich durch ein einheitliches Reichsverwaltungsgesetz außer Kraft gesetzt und abgelöst wird, dessen Schaffung einmal die vordringlichste Aufgabe der Reform des deutschen Verwaltungsrechts sein wird.

Wenn wir nun abschließend eine Betrachtung darüber anstellen, ob die Beschwerde (im weitesten Sinne des Wortes) auch im natinoalsozialistischen Staate ihre Daseinsberechtigung hat — eine Frage, die heute im Mittelpunkt des Interesses steht — so

[412] vgl. § 131 c Abs. 2 LVO.

[413] Dies ergibt sich aus § 109 LVO.; vgl. Buchmann S. 38; Knauth-Wagner S. 154 und 210.

[414] vgl. §§ 76 und 130 LVO.

müssen wir dies aus folgenden Erwägungen grundsätzlich bejahen:

Die Beschwerde ist ein so natürliches Recht des Volksgenossen, daß sie auch im nationalsozialistischen Staate nicht entbehrt werden kann. Denn „Irrungen und Mißgriffe oder Fehlentscheidungen kommen überall vor. Das bedingt die menschliche Unzulänglichkeit. Deshalb wird es auch in einer nach nationalsozialistischen Grundsätzen geordneten und im nationalsozialistischen Geiste geführten Verwaltung Rechtsmittel ohne Rücksicht darauf geben müssen, ob, wieweit und in welchem Sinne man subjektive öffentliche Rechte oder rechtlich geschützte „Interessen" einzelner anerkennt."[415] Solche Mißgriffe oder Fehlentscheidungen durch eine übergeordnete oder eine unbeteiligte und unabhängige Stelle berichtigen oder nachprüfen zu lassen, liegt auch im Interesse der Verwaltung selbst. Was die Verwaltungsbeschwerde anbetrifft, so erscheint sie im nationalsozialistischen Staat „zugleich als ein Appell an die höhere Verantwortlichkeit des oberen Führers".[416] Dieser erlangt oft nur durch vorgebrachte Beschwerden Kenntnis davon, ob die untere Stelle die Weisungen, Verordnungen und Gesetze der oberen Führung beachtet, so daß also die Beschwerde dadurch zugleich ein Kontrollmittel in der Hand der übergeordneten gegenüber den untergeordneten Stellen ist. Die Gewährung eines Rechtsschutzes durch unabhängige Verwaltungsgerichte ist deshalb geboten, weil die Verletzung der Rechte des Einzelnen schließlich zur Störung der allgemeinen Volks- und Rechtsordnung führt[417]. Um des Ganzen willen hat daher der Staat ein Interesse daran, daß die Belange des Einzelnen nicht zum Schaden der Gesamtheit beeinträchtigt werden. Denn Sinn und Zweck des Verwaltungsrechtsschutzes ist im nationalsozialistischen Staat nicht „Sicherung des Einzelnen, sondern Sicherung und Gestaltung der Lebensordnung der Gemeinschaft"[418]. Ueberdies kann die Möglichkeit der Anfechtung von Verwaltungsverfügungen im Wege der Rechtsbeschwerde bei einer unbeteiligten Stelle eine Entlastung der Zentralstelle von der Nachprüfung der Tätigkeit der unteren Instanzen bedeuten. Mit dem Wesen des autoritären Staates und dem Führergedanken ist somit das Recht der Beschwerde keineswegs unvereinbar, vielmehr läßt aus den genannten Gründen gerade der Führergrundsatz eine gewisse Rechtskontrolle der Verwaltung durchaus erwünscht erscheinen. Es gibt zudem viele berechtigte Belange des Einzelnen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, die des Rechts-

[415] Knauth, Die heutige Lage der Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 1120.
[416] von Köhler S. 247.
[417] Stuckart, Deutsche Verwaltung S. 163.
[418] Stuckart ebendaselbst.

schutzes teilhaftig werden können, ohne daß dadurch diejenigen des Staates und der Gesamtheit und deren Substanz gefährdet werden, so daß man also in diesem Bereich daher auch in Zukunft subjektive öffentliche Rechte anerkennen könnte [419]. Dagegen verträgt es der nationalsozialistische Staat nicht, daß dem Einzelnen vermöge eines ausgedehnten Rechtsmittelzugs in jeder Hinsicht die uneingeschränkte Möglichkeit der Anfechtung und Beanstandung der verwaltungsbehördlichen Maßnahmen gegeben ist. Denn jeder übermäßige Gebrauch von Rechtsbehelfen hemmt die Tätigkeit der Verwaltung und gefährdet das Ansehen der Gesetze und die Autorität der Staatsgewalt überhaupt. Für den nationalsozialistischen Staat ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Einschränkung des Rechts der Beschwerde und der Beschwerdegründe und damit der Nachprüfbarkeit der staatlichen Verwaltungsverfügungen, von der z. B. Entscheidungen politischer Natur nach jeder Richtung schlechthin ausgeschlossen sind.

Die Frage der Beibehaltung des Beschwerderechts auch im nationalsozialistischen Staat kann somit u. E. als entschieden gelten: Das Recht der Beschwerde bei den Verwaltungsbehörden und ebenso bei den Verwaltungsgerichten wird grundsätzlich erhalten bleiben müssen [420]. In diesem Sinne hat sich auch die nationalsozialistische Gesetzgebung selbst verschiedentlich ausgesprochen [421], wobei aber stets das Bestreben nach einer Vereinfachung und Beschränkung des Beschwerderechts deutlich zum Ausdruck gekommen ist, sei es daß in den einzelnen Fällen die unmittelbar vorgesetzte Verwaltungsbehörde und erste Beschwerdestelle unter Ausschluß des Verwaltungsrechtswegs endgültig entscheidet, sei es daß nur eine einmalige Verwaltungsbeschwerde zugelassen ist und gegen die Entscheidung der Beschwerdestelle unmittelbar die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage stattfindet.

Wie lange nun das deutsche Reichsverwaltungsgesetz, das naturgemäß nur im Zuge der Reichsreform ergehen kann, noch

---

[419] vgl. Stuckart S. 163.

[420] vgl. hierüber auch Scholz u. d. dort angeführte Schrifttum S. 22/23.

[421] vgl. z. B. § 5 des Ges. zum Schutz des Einzelhandels vom 12. 5. 1933 (RG.Bl. I S. 262); § 35 des Reichsgesetzes über die Beförderung von Personen zu Lande vom 4. 12. 1934 (RG.Bl. I S. 1217); § 49 der DVO. zu diesem Gesetz vom 26. 3. 1935 (RG.Bl. I S. 473); §§ 29—31, 113 der DGO. vom 30. 1. 1935 (RG.Bl. I S. 49); § 8 der 1. DVO. vom 22. 3. 1935 (RGBl. I S. 395, § 2 der Württ Ueberleitungsverordnung zur DGO. vom 30. 3. 1935 (Reg.Bl. vom 2. 4. 1935); § 6 Abs. 3 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13. 12. 1935 (RG.Bl. I S. 1451); §§ 6, 12 der 1. DVO. zur Reichsärzteordnung vom 31. 3. 1936 (RG.Bl. I S. 338) und dergl. mehr. Von den Landesgesetzen vgl. das preußische Anpassungsgesetz vom 15. 12. 1933 (GS. S. 479) s. o. §§ 18, 19; Art. 63—65 der württ. Kreisordnung vom 27. 1. 1934 (Reg.Bl. S. 51).

auf sich warten lassen wird, steht dahin. Bei der Bearbeitung dieses Gesetzes wird der Gesetzgeber auf die gewachsenen Verhältnisse Rücksicht nehmen[422] d. h. von dem bisherigen Landesrecht ausgehen müssen. Die Landesgesetze bilden somit die Keimzelle für das künftige Reichsverwaltungsgesetz. Was sich hier bewährt hat und mit der nationalsozialistischen Staatsauffassung vereinbar ist, muß für das einheitliche Reichsverwaltungsrecht nutzbar gemacht werden. Das württembergische Recht mit seinem EWVRO. und EWVVG., seiner Praxis und seiner Rechtsprechung darf daher Anspruch darauf erheben, bei der Gestaltung des Rechtsschutzes des Einzelnen durch ein den Grundsätzen der nationalsozialistischen Staatsauffassung und Weltanschauung entsprechendes Recht der Beschwerde im Verwaltungsweg und im Verwaltungsrechtsweg berücksichtigt zu werden.

---

[422] vgl. Gerber, Einleitung zum Ergänzungsband zur VRO. S. 7.

Schrifttums-Verzeichnis.

Bähr, Otto, Der Rechtsstaat, Kassel und Göttingen 1864.

Baumgarten, Udo, Die Voraussetzungen der verwaltungsgerichtlichen Klage nach §§ 127 ff. des (preuß.) Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883, Breslauer Diss. 1911.

Bazille u. Köstlin, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1907.

Bitzer, Friedrich, Regierung und Stände in Württemberg, ihre Organisation und ihr Recht, Stuttgart 1882.

Becker, Enno, Die Reichsabgabenordnung, Kommentar, 7. Aufl. Berlin 1930; Ergänzungsband 1931.

Bornhak, Conrad, Preußisches Staatsrecht II. Bd., 2. Aufl. Breslau 1912.

v. Brauchitsch, M., Verwaltungsgesetze für Preußen, neu herausgegeben von Drews & Lassar, I. u. II. Band, Ergänzungsheft 1 u. 2 zu Band I, 24. Aufl. Berlin 1930—1934.

Buchmann, Erich, Die Anfechtungsklage des thüringischen Verwaltungsrechts in Lehre und Rechtsprechung, Weimar 1929.

Bühler, Ottmar, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin-Leipzig 1914.

— Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Recht und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts (in: Tübinger staatswissenschaftliche Abhandlungen Heft 16, Stuttgart 1911).

— Der Einfluß des Steuerrechts auf die Begriffsbildung des öffentlichen Rechts (in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 3, 1927).

Elbe, Joachim v., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach den Gesetzen der deutschen Länder, Kieler Diss. 1925.

Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928.

Frank, Hans, Die Einwirkung des nationalsozialistischen Ideenguts auf das deutsche Rechtsleben (in der Deutschen Juristenzeitung 1934 S. 1171 f.)

Franzen, Wilhelm, Lehrkommentar zum (preußischen) Polizeiverwaltungsgesetz, Band I—III, Greifswald 1932—1934.

Fricker, C. Victor, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819 mit dem offiziellen Auslegungsmaterial, Tübingen 1865.

Fricker u. v. Gessler, Geschichte der Verfassung Württembergs, Stuttgart 1869.

Friedrichs, Carl, Das (preußische) Landesverwaltungsgesetz vom 30. 7. 1883 erläutert, Berlin 1910.

— Die Besonderheiten des preußischen Verwaltungsstreitverfahrens im Verhältnis zu den Verfahren, welche über andere Rechtsstreitigkeiten stattfinden, und ihre Berechtigung (Verwaltungsarchiv Band 6, 1898, S. 358 ff.).

Gaupp, Ludwig, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1895.

Gaupp, Robert, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819, 2. Aufl. Stuttgart 1887.

Geier, Verwaltungsweg und Rechtsbeschwerde nach § 13 der Verordnung des Staatsministeriums betr. die Ueberweisung der Geschäfte der Kreisregierungen an andere Behörden vom 26. 3. 1924 (Reg.Bl. S. 173) (Württ. Zeitschrift für Rechtspflege u. Verwaltung 1925 S. 97 ff).

— Die Rechtsbeschwerde im württembergischen Recht und im Reichsrecht (Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung 1923 S. 100 ff, 115 ff., 129 ff., 147 ff., 165 ff.).

Gerber, Hans, Verfassungsrechtliche Landesgesetze und Verordnungen Württembergs, Stuttgart 1933.

v. Gessler, Ueber den Begriff der Verwaltungsjustizsachen nach dem Gesetz vom 13. 11. 1855 (Württ. Archiv Bd. 5).

Goez, Karl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1908.

— Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, Tübingen 1906.

— Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg, Tübingen und Leipzig 1902.

Gneist,, Rudolf v., Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 2. Aufl. Berlin 1879.

Gulde, Theodor, Aktuelle Probleme der württembergischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Tübinger Diss. 1933.

Haller, Die Aufhebung der Kreisregierungen und die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg (Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung 1924 S. 149 ff.).

Hatschek, Julius, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Aufl. Leipzig 1931.

Hofacker, Wilhelm, Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform, Stuttgart 1919.

Hohl, C., Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. 12. 1876, Stuttgart 1877.

Knauth-Wagner, Landesverwaltungsordnung für Thüringen, Weimar 1927.

Knauth, Die heutige Lage der Verwaltungsgerichtsbarkeit (in der Deutschen Juristenzeitung 1934 S. 1119 ff.).

Koehler, Ludwig v., Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart-Berlin 1935.

— Die Polizeireform in Württemberg (Archiv des öffentlichen Rechts N. F. 3. Band 1922).

Koellreutter, Otto, Grundriß der allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933.

Köttgen, Arnold, Die thüringische Landesverwaltungsordnung unter besonderer Berücksichtigung der Verwatlungsreform des Sommers 1930 (im Verwaltungsarchiv Band 36, 1931).

Kunze, Fritz, Das (preußische) Verwaltungsstreitverfahren, Berlin 1908.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München-Leipzig 1924.

Michel, Die Württembergische Gemeindeordnung (vom 19. 3. 1930), 2. Aufl. Stuttgart 1933.

Mohl, Robert v., Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. Tübingen 1846.

— Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in konstitutionellen Staaten (in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I. Band, Tübingen 1860).

— Der Geheime Rat (in Rottecks Staatslexikon Bd. 6) Leipzig 1836-1866.

Müller, Otto, Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und das Verwaltungsstreitverfahren nach preußischem Recht, Berlin 1895.

Nicolai, Helmuth, Der Neuaufbau des Reichs nach dem Reichsreformgesetz vom 30. 1. 1934 (in: Das Recht der nationalen Revolution Heft 9, 1934).

Pistorius, Th. v., Ueber die Rechtskraft im Einkommensteuerbeschwerdeverfahren und Verwandtes (in der Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung 1907).

Pfundtner-Neubert, Das neue Reichsrecht, Sammlung des geltenden Rechts. —

Plappert, Werner, Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das freie Ermessen in ihrer Bedeutung für den Artikel 13 des württ. Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. 12. 1876 (in: Tübinger Abhandlungen zum öffentlichen Recht, Heft 18, 1929).

Poensgen, Erwin, Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage nach der württembergischen, preußischen, badischen und sächsischen Gesetzgebung, Leipziger Diss. 1910.

Reyscher, August Ludwig, Vollständige, historisch und kritisch bearbeitete Sammlung der württembergischen Gesetze (GS. Band I—III, Staatsgrundgesetze), Stuttgart und Tübingen 1828—1830.

Roenne, Ludwig v., Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 2. Band 5. Aufl. Leipzig 1906.

Sartorius, Karl, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Kirchenrechts, München 1891.

— Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Württemberg in den Jahren 1920 bis 1924 (im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band 13 (1925) S. 358 ff.) und in den Jahren 1925 bis 1931 (im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band 20 (1932) S. 168 ff.).

Sarwey, Otto v., Ueber Administrativjustiz nach württembergischem Recht (im Württembergischen Archiv für Recht und Rechtsverwaltung 14. Band, Stuttgart 1871).

— Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880.

— Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1883.

Schelcher, Auf dem Weg zur Einheit des Verwaltungsrechts (im Reichsverwaltungsblatt Band 56 (1935) S. 205 ff.).

Schmitt, Carl, Nationalsozialismus und Rechtsstaat (in: J. W. 1934 S. 713 ff.).

Schneider, Eugen, Das älteste Anbringen der württembergischen Landschaft (Württ. Vierteljahreshefte für Landesgeschichte 1894 S. 343 ff.).

Scholz, Franz, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich nebst Entwurf einer Reichsverwaltungsgerichtsordnung, Köln 1936.

Stuckart, Nationalsozialistischer Staat und Verwaltungsgerichtsbarkeit (in: Deutsche Verwaltung, Organ der Fachgruppe der Verwaltungsjuristen des Nationalsozialistischen Deutschen Rechtswahrerbundes 1935 S. 116 ff.).

Teuffel, Eberhard, Die Rechtsbeschwerde des württembergischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. 12. 1876, Tübinger Diss. 1915.

Verhandlungen der Stände Württembergs, der Kammern der Abgeordneten und Standesherren (I. u. II. Kammer) in den Jahren 1819—1919.

Verhandlungen der verfassunggebenden Landesversammlung bezw. des Landtags des freien Volksstaats Württemberg in den Jahren 1919/1920.

Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung; Anhang: Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes für Württemberg, Stuttgart 1931; Ergänzungsband zur Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg (Ergebnisse der Ditten Lesung der Kommission für die Landesordnung des Allgemeinen Oeffentlichen Rechts), Stuttgart 1936.

Wintterlin, Friedrich, Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg 1. und 2. Band, Stuttgart 1906.

— Die Anfänge der landständischen Verfassung in Württemberg (Württ. Vierteljahreshefte für Landesgeschichte 1914).

Zorn, Philipp, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (im Verwaltungsarchiv Band 2 (1894) Seite 74 ff.).

Zeitschriften.

Jahrbücher der Württembergischen Rechtspflege (Württ. J.).

Württembergisches Archiv für Recht und Rechtsverwaltung.

Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung (seit 1931 Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege), begründet von Haller und Natter, jetzt herausgegeben von den Mitgliedern des Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs.

Lebenslauf.

Am 12. Juni 1911 wurde ich als Sohn des Regierungsrats Dr. Georg Schmid und seiner Ehefrau Martha geb. Suhleder in Stuttgart geboren. Nach dem Besuch der Volks- und Lateinschule in Biberach a. d. R. trat ich im Frühjahr 1927 in das Gymnasium in Ehingen a. D. ein, das ich bis zur Ablegung der Reifeprüfung im Frühjahr 1930 besuchte. Hierauf widmete ich mich vom SS. 1930 bis SS. 1934 an den Universitäten Tübingen und Berlin dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Im Herbst 1934 legte ich zu Tübingen die erste höhere Justizdienstprüfung ab.

Zur Zeit bin ich im Vorbereitungsdienst des Reichsjustizdienstes tätig.